



Études économiques de l'OCDE SLOVÉNIE

FÉVRIER 2011



**Études économiques
de l'OCDE :
Slovénie
2011**



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Slovaquie 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-2011-svn-fr

ISBN 978-92-64-09280-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09279-2 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Slovaquie
ISSN 1995-3593 (imprimé)
ISSN 1999-0650 (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 © iStockphoto.com/Erik Zunec.

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

© OCDE 2011

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	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. La situation macroéconomique au lendemain de la crise	21
La crise a mis à mal l'économie	22
Il y aura plusieurs défis macroéconomiques à relever dans le moyen terme	33
L'amélioration de la capacité de production de l'économie requiert une réforme structurelle continue	42
Notes	56
Bibliographie	58
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	60
Chapitre 2. Améliorer les résultats du système éducatif	63
Résultats du système éducatif	64
Des réformes s'imposent pour améliorer les résultats du système éducatif	70
Notes	93
Bibliographie	94
Annexe 2.A1. Le système éducatif de la Slovénie	97
Annexe 2.A2. Rendement privé de l'éducation en Slovénie	102
Chapitre 3. Investissement étranger, gouvernance et performance de l'économie ..	107
Il est possible d'accroître sensiblement la productivité du travail dans l'ensemble des secteurs de l'économie	109
Qu'est-ce qui freine la croissance de la productivité du travail en Slovénie ?	114
Stimuler l'investissement direct étranger permettra des gains d'efficacité	118
Une rationalisation des participations de l'État et une amélioration de leur gouvernance stimulerait la productivité et l'IDE	131
Notes	144
Bibliographie	145
Annexe 3.A1. Annexe méthodologique	147
Glossaire	153
Encadrés	
1.1. Évolution récente et perspectives	25
1.2. La création d'un Conseil budgétaire indépendant en Slovénie	40
1.3. L'adoption d'une règle de dépenses en Slovénie	41
1.4. Principales caractéristiques de la gouvernance de la STI	54
1.5. Recommandations visant à rétablir des bases de croissance solides	55

2.1. Impact des hausses du salaire minimum sur l'acquisition de capital humain	81
2.2. Le travail des étudiants en Slovénie	83
2.3. Le rendement social de l'enseignement supérieur	87
2.4. Prêts remboursables en fonction des ressources	88
2.5. Recommandations visant à améliorer les résultats de l'enseignement	92
3.1. Mesures analytiques de l'efficacité du secteur bancaire	112
3.2. État d'avancement des réformes de l'environnement industriel et commercial recommandées dans l'Étude de 2009	117
3.3. Recommandations concernant l'investissement étranger et la gouvernance	143
Tableaux	
1.1. Évolution récente et perspectives	25
1.2. Estimations de la croissance potentielle et de ses composantes	31
1.3. Indicateurs de l'innovation	51
2.1. Le système éducatif slovène fait une large place aux études à finalité professionnelle	69
2.A2.1. Résultats des régressions de salaires minciériennes	104
3.1. Valeur ajoutée et productivité par secteurs	110
3.2. Entrées d'investissements directs étrangers	120
3.3. Investissement direct étranger dans quelques secteurs d'activité slovènes ..	121
3.4. Investissement direct étranger en Slovénie par pays investisseurs	121
3.5. Paiement des impôts	127
3.6. Taux effectif moyen de l'impôt sur les sociétés	128
3.7. Valeur ajoutée et coûts de main-d'œuvre par salarié	130
3.8. Entreprises publiques	132
3.A1.1. Variables utilisées	149
3.A1.2. Variables d'environnement	149
3.A1.3. Nombre de banques	150
3.A1.4. Classement d'efficacité de la Slovénie	150
Graphiques	
1.1. Le PIB de la Slovénie est parmi ceux qui ont baissé le plus dans la zone OCDE en 2009	23
1.2. Indicateurs économiques	24
1.3. Les déséquilibres s'étaient accentués avant la crise	26
1.4. Épargne nette par secteur	26
1.5. Croissance des exportations et résultats à l'exportation	27
1.6. Indicateurs de la compétitivité	28
1.7. Endettement des ménages et des entreprises	30
1.8. L'investissement a nettement reculé	32
1.9. Évolution démographique récente et perspectives	33
1.10. Ratios de fonds propres dans le secteur bancaire de l'UE	35
1.11. Écart de taux d'intérêt à long terme	37
1.12. Impôts récurrents sur la propriété immobilière	39
1.13. Investissement dans la construction et croissance du crédit	43
1.14. Impact de la réforme proposée des retraites sur les dépenses publiques	45
1.15. Rémunération de la main-d'œuvre et croissance de la productivité	48

1.16. Salaires minimums	49
2.1. Les résultats des élèves slovènes aux évaluations PISA soutiennent avantageusement la comparaison avec les autres pays de l'OCDE	65
2.2. La proportion d'enfants issus de l'immigration parmi les élèves les plus performants est faible	66
2.3. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur s'accroît, mais pas aussi vite que la moyenne OCDE	67
2.4. L'enseignement supérieur est largement accessible mais les taux de diplômés restent à la traîne	68
2.5. La Slovénie dépense trop pour l'enseignement de base et pas assez pour l'enseignement supérieur	71
2.6. Dans le système éducatif slovène le ratio élèves/enseignants est faible avant le deuxième cycle du secondaire	72
2.7. Dans l'enseignement de base, la plupart des écoles et des classes sont de taille réduite	74
2.8. Le monde de l'entreprise et de l'industrie n'a guère d'influence sur les programmes scolaires	80
2.9. Les étudiants slovènes mettent trop de temps pour achever leurs études . . .	82
2.10. Les subventions publiques accordées à l'enseignement supérieur prennent exclusivement la forme de bourses et d'allocations	82
2.11. Le système d'enseignement supérieur slovène est en grande partie financé par des fonds publics	85
2.12. Le degré d'internationalisation de l'enseignement supérieur slovène est très faible	90
2.A1.1. Structure du système éducatif slovène	100
3.1. Productivité dans l'industrie manufacturière	110
3.2. Productivité dans les secteurs de haute technologie	111
3.3. Niveaux de productivité dans les secteurs des services collectifs et des télécommunications	111
3.4. Efficience de coût comparée du secteur bancaire slovène	112
3.5. Analyse de frontière stochastique	113
3.6. Structure de l'actionnariat	116
3.7. Position d'investissement direct étranger	122
3.8. Classement « Doing Business 2011 » de la Banque mondiale	126
3.9. Participations publiques et privatisations en Slovénie et dans d'autres pays de l'OCDE	136
3.10. Réglementation des marchés de produits	140
3.11. Capitalisation et volume de transactions du marché d'actions	142
3.A1.1. Analyse d'enveloppement des données	150

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

La situation économique et les politiques de la Slovénie ont été évaluées par le Comité le 9 décembre 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 décembre 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jeremy Lawson, Mehmet Eris et Rafal Kierzenkowski sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Desney Erb. Cette Étude a également bénéficié de la collaboration de consultants extérieurs.

L'Étude précédente de la Slovénie a été publiée en juillet 2009.

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 SLOVÉNIE, 2009

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Principales municipalités (milliers d'habitants)	
Total (2005)	20.3	Ljubljana	277.2
Agricole	4.7	Maribor	112.9
		Kranj	54.4

LA POPULATION

Population		Population active totale (milliers)	1 042
En milliers	2 037	Emploi (en % du total)	
Accroissement 2005-09 (taux annualisé, %)	0.5	Agriculture, sylviculture et pêche	8.6
Densité au km ²	100	Industrie et construction	32.8
		Services	58.5

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards EUR	35.4	En % du PIB	23.9
Par habitant (en milliers USD)	24.2	Par habitant (en milliers USD)	5.8

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	20.3	Composition de l'Assemblée nationale (sièges)	
Administrations publiques (en % du PIB)		Sociaux démocrates	29
Dépenses courantes	45.0	Parti démocrate slovène	28
Recettes courantes	42.8	Zares – Nouvelle politique	9
Dette brute, définition de Maastricht	35.4	Parti démocrate des retraités slovènes	7
		Autres	17
		Prochaines élections générales : 2012	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	58.1	Importations de biens et services (en % du PIB)	56.8
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Articles manufacturés	32.8	Articles manufacturés	29.4
Machines et appareils	23.7	Machines et appareils	20.7
Véhicules routiers et matériel de transport	16.5	Véhicules routiers et matériel de transport	11.3
Produits chimiques	16.4	Produits chimiques	13.5

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par USD, moyenne des données journalières	
		Année 2009	0.720
		Novembre 2010	0.734

Résumé

La Slovénie a été profondément affectée par la crise mondiale mais se rétablit progressivement en même temps que les autres pays de la zone euro. La Slovénie étant une petite économie ouverte au sein de la zone euro, il lui faut sans tarder rééquilibrer son économie et rétablir sa compétitivité. La réforme des retraites en cours d'examen constitue un premier pas en vue d'améliorer la viabilité budgétaire et de stimuler l'offre de main-d'œuvre. Toutefois, une réforme des retraites plus complète est indispensable. Afin de se rapprocher des frontières technologique et d'efficience, il serait souhaitable d'engager des réformes du système éducatif et des politiques visant à promouvoir l'innovation, la flexibilité des marchés du travail et un environnement plus propice à l'investissement direct étranger (IDE).

- **Un assainissement durable des finances publiques est indispensable pour maintenir la confiance des investisseurs.** Les objectifs budgétaires du plan d'assainissement gouvernemental sont appropriés, mais afin de gagner la confiance des marchés, il convient que toutes les réductions de dépenses programmées jusqu'à fin 2013 soient stipulées de façon détaillée, et des mesures supplémentaires devraient être envisagées si cela s'avérait nécessaire. La mise en place d'une règle de dépenses et l'établissement d'un conseil budgétaire sont des initiatives très opportunes, mais le gouvernement devrait éviter tout défaut de cohérence des prévisions macroéconomiques en faisant de l'Institut pour l'analyse macroéconomique et le développement (IMAD) l'unique source des hypothèses macroéconomiques utilisées pour la loi de finances, comme c'était le cas avant l'été 2010. Étant donné que la réforme des retraites en cours d'examen est très en retrait des besoins de financement prévus à l'horizon 2060, une nouvelle réforme plus complète s'impose pour réduire la générosité du système de retraite et le faire évoluer vers une neutralité en termes actuariels.
- **Il faudrait allouer des ressources supplémentaires à l'enseignement supérieur et améliorer l'efficience des dépenses en amont du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.** La Slovénie est le seul pays de l'OCDE dans lequel les dépenses par étudiant au niveau supérieur sont plus faibles qu'aux niveaux inférieurs d'éducation. Des ressources supplémentaires doivent être affectées à l'enseignement supérieur, là où il existe des possibilités d'améliorer nettement les résultats, notamment d'augmenter les taux d'achèvement des études et d'en réduire la durée. Cela pourrait se faire en instituant des droits de scolarité universels en parallèle avec des prêts remboursables en fonction des ressources. En outre, des économies pourraient être réalisées en accroissant l'efficacité des dépenses dans l'enseignement de la petite enfance et l'éducation de base, qui souffrent de coûts élevés en raison du faible nombre d'élèves par enseignant, de la taille réduite des classes et de la proportion élevée de personnels non enseignants. Le regroupement d'établissements et l'extension des secteurs scolaires, sans perdre de vue les autres objectifs socio-économiques, pourraient induire des gains d'efficience substantiels.
- **Des mesures favorisant l'IDE pourraient stimuler la productivité.** Un plus large recours à l'investissement direct étranger améliorerait l'efficience et la structure industrielle de l'économie.

Il serait possible de rehausser l'attractivité internationale de la Slovénie en assouplissant le régime de protection de l'emploi, en abaissant le niveau du salaire minimum par rapport au salaire médian et en axant les politiques d'innovation vers un dispositif régi par la demande. Il faudrait augmenter l'efficacité des participations de l'État grâce à une meilleure gouvernance et une plus grande ouverture à la concurrence. On pourrait aussi rationaliser ces participations en accélérant la privatisation et en convertissant les fonds d'investissement publics en organismes d'investissement de portefeuille. Cela permettrait de promouvoir l'IDE, d'approfondir le marché financier slovène et d'améliorer le gouvernement d'entreprise. Les autorités doivent veiller à ce que la gouvernance des entreprises publiques restantes soit conforme aux meilleures pratiques internationales ; l'Agence centrale des participations d'État récemment créée a un rôle majeur à jouer sur ce plan.

Évaluation et recommandations

La Slovénie émerge peu à peu d'une profonde récession

Après un processus continu de convergence vers la moyenne de l'Union européenne en termes de PIB par habitant, l'économie slovène a été durement touchée par la crise mondiale. Le produit intérieur brut (PIB) a reculé de près de 8 % en 2009, soit l'une des baisses les plus fortes de la zone OCDE, mais il devrait augmenter légèrement en 2010 avant que la croissance reprenne à 2-3 % en 2011-12. La contraction brutale des liquidités au plus fort de la crise a nécessité un important soutien au système financier de la part de l'État et de la Banque centrale européenne. La santé financière des ménages et des entreprises a souffert du prix des actifs réduits, de la baisse des revenus et de la raréfaction du crédit. Alors que les exportations ont fortement rebondi depuis la mi-2009, la demande interne a été entravée par la faiblesse du marché du travail et par le désendettement en cours des institutions financières et des entreprises. L'indispensable assainissement des finances publiques restreindra également la croissance à court terme.

Il faudrait mieux capitaliser le secteur bancaire pour réduire le risque de rationnement du crédit

Depuis le début de la crise, le risque de crédit a augmenté, avec un accroissement considérable des créances improductives, et les banques ont dû relever la proportion des prêts assortis de garanties. Alors que le niveau de fonds propres du système bancaire était dans l'ensemble satisfaisant, les petites banques domestiques étaient moins bien capitalisées. Les faillites d'entreprises étant susceptibles de se multiplier et la baisse des prix immobiliers devant se poursuivre, on peut se demander si le secteur bancaire est suffisamment capitalisé pour affronter de nouveaux chocs.

La Banque de Slovénie a publié de nouvelles directives pour faire en sorte que les banques se dotent de procédures internes afin d'évaluer et de limiter l'exposition aux risques de crédit et de marché ; en outre, elle a appelé les établissements slovènes à renforcer leurs volants de fonds propres au début de 2010. Mais il faut aller plus loin pour que le système financier soit correctement capitalisé, tout en tenant compte des exigences de l'accord Bâle III. La publication en juillet 2010 des tests de résistance réalisés à l'échelle de l'UE a révélé que la plus grande banque slovène (NLB) avait un ratio de fonds propres tout juste suffisant pour résister à un scénario impliquant un choc économique et de dette souveraine relativement léger. *Les autorités de surveillance devraient soumettre toutes les banques slovènes à des tests de résistance et en publier les résultats de manière appropriée.* Si

nécessaire, il faudrait restructurer les actifs douteux et recapitaliser les banques dont le ratio de fonds propres de base est inférieur aux seuils de sécurité.

Un assainissement budgétaire durable s'impose pour favoriser la confiance...

La situation budgétaire s'est gravement détériorée, le déficit des administrations publiques atteignant 5.7 % du PIB en 2009. Tandis que les écarts entre les taux des obligations publiques à dix ans et les taux allemands correspondants, à 130 points de base, ne sont pas parmi les plus élevés de la zone euro, ils se maintiennent à un niveau similaire à celui observé en mai 2010, au plus fort des tensions sur certains marchés d'obligations souveraines de la zone euro. Il est donc important de promouvoir la confiance des investisseurs et d'assouplir les conditions de financement des banques sur les marchés financiers en poursuivant les efforts d'assainissement et en assurant la crédibilité de la stratégie dans son ensemble. Même si les objectifs de solde budgétaire du plan d'assainissement sont appropriés, *afin de renforcer la confiance des marchés, il faudrait détailler toutes les réductions de dépenses programmées jusqu'à fin 2013.* Au demeurant, quelques-unes des mesures prises à ce jour sont temporaires et ne garantissent donc pas une réduction durable du déficit structurel. Par conséquent, de nouvelles mesures budgétaires devront être prises en 2011 et en 2012 pour parer au risque de hausses brusques des taux d'intérêt à long terme, prévenir les déconvenues sur le front des recettes et assurer une réduction permanente du déficit. Tout d'abord, il serait bon d'*annuler – et non de retarder – les étapes restantes du relèvement des salaires du secteur public*, qui vont au-delà de la compensation de la sous-indexation passée des salaires sur l'inflation. Cette politique s'est traduite par une hausse substantielle des salaires dans ce secteur depuis 2008. De surcroît, il y a lieu de relever les impôts sur la propriété immobilière ; la réforme en cours des assiettes d'imposition correspondantes offre une opportunité à cet égard. Une autre solution consisterait à augmenter les taxes environnementales, encore que celles-ci soient déjà assez élevées. Des discussions ont lieu sur un plafonnement des cotisations de sécurité sociale, mais comme le contexte budgétaire actuel est difficile, les autorités doivent étudier les moyens de compenser la perte de recettes associée.

... et le nouveau cadre budgétaire devrait être utile à cet effet

Une politique budgétaire fondée sur des règles est utile pour inspirer confiance aux investisseurs. Le gouvernement a récemment adopté une nouvelle règle budgétaire selon laquelle l'augmentation des dépenses ne peut pas dépasser le taux de croissance de la production potentielle, ce qui devrait favoriser le processus d'assainissement. *Il faudrait appliquer strictement cette règle de manière à asseoir sa crédibilité, et son efficacité devrait être évaluée ultérieurement. On pourrait l'améliorer en rendant plus transparents les objectifs budgétaires et les paramètres qui sous-tendent la vitesse de convergence vers ces objectifs. En particulier, il faudra peut-être reconsidérer les plafonds budgétaires pour assurer une réduction du déficit structurel compatible avec un objectif à moyen terme qui est de préfinancer une grande part des passifs éventuels, notamment ceux liés au vieillissement.* De fait, en dépit de l'ample réforme qui est prévue, les dépenses de retraite devraient croître de quelque 7 % du PIB à l'horizon 2060. Le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de long terme serait *d'adopter des plafonds*

pluriannuels (s'étendant au-delà des deux années actuelles) et d'en exclure les dépenses sensibles aux variations conjoncturelles (en particulier les prestations de chômage). Pour une mise en œuvre efficace de la règle budgétaire, il faudrait que les prévisions budgétaires soient établies par une institution indépendante. Le gouvernement devrait donc assurer la transparence et la cohérence des prévisions macroéconomiques en faisant de l'Institut pour l'analyse macroéconomique et le développement (IMAD) l'unique source des hypothèses macroéconomiques utilisées pour la loi de finances, comme c'était le cas avant l'été 2010. La création d'un conseil budgétaire est une décision opportune, mais les autorités devraient envisager de renforcer ses capacités administratives et analytiques, notamment pour lui permettre d'évaluer les écarts par rapport à la règle.

La réforme des retraites envisagée va dans la bonne direction...

La Slovénie est confrontée à des finances publiques non viables dans le long terme en raison des coûts du vieillissement, en particulier si le système de retraite n'est pas réformé. Le gouvernement a établi un projet de nouvelle réforme des retraites, qui a été adopté par le Parlement en décembre 2010. Dans sa forme actuelle, cette loi prévoit les principales modifications suivantes : i) l'âge légal de la retraite est porté à 65 ans et l'âge minimum d'ouverture des droits à pension à 60 ans à la fois pour les hommes et pour les femmes ; ii) des pénalités plus fortes sont instaurées en cas de retraite anticipée (ainsi que des primes pour les travailleurs qui restent en activité une fois éligibles à une pension complète) ; iii) la période de référence pour le calcul de la pension est étendue aux 27 meilleures années consécutives de cotisations ; et iv) les prestations de retraite sont indexées partiellement sur l'inflation (et pas uniquement sur la croissance des salaires). Quelques autres mesures appropriées visent à améliorer les incitations à travailler chez les personnes âgées en autorisant le cumul emploi-retraite selon des modalités plus flexibles et en réduisant les cotisations sociales patronales au titre des travailleurs âgés.

... mais une réforme plus complète s'impose pour s'attaquer au problème de la viabilité budgétaire à long terme

Le projet de loi sur les retraites apporte beaucoup de modifications bienvenues, mais son incidence budgétaire, certes significative, est très insuffisante au regard des besoins de financement à long terme prévus. L'une des principales raisons en est que le taux de remplacement sera définitivement fixé aux alentours de 60 %, alors qu'en l'absence de réforme il aurait été progressivement abaissé au-dessous de ce niveau. Dans la formule d'indexation des prestations qui est proposée, le poids de la hausse des salaires par rapport à l'inflation est élevé, et les gains antérieurs sont toujours réévalués uniquement en fonction de la croissance des salaires nominaux. Les autorités devraient abaisser le taux de remplacement tout en encourageant le système de retraite privé. À cet effet, le taux d'accumulation des droits à pension pourrait être réduit, ou les gains antérieurs entrant dans le calcul du salaire de référence de la pension pourraient être réévalués en fonction de l'inflation passée, ou d'une combinaison de l'inflation passée et de la croissance des salaires (comme dans le cas de la formule suisse, qui attribue un poids égal à ces deux paramètres), et non en fonction de la seule hausse des salaires. De nouvelles réformes devraient être engagées pour inscrire les finances publiques

sur une trajectoire viable. Il faudrait relever encore l'âge minimum d'ouverture des droits à pension pour mieux l'aligner sur l'âge légal de la retraite. La pénalité pour retraite anticipée devrait être portée à un niveau compatible avec la neutralité actuarielle. Les paramètres des pensions, notamment l'âge minimum ouvrant droit à pension et l'âge d'ouverture des droits à pension complète ainsi que les exigences en matière de cotisations, devraient être étroitement liés aux gains d'espérance de vie. Il faudrait envisager de transformer à terme le système actuel à prestations définies en un système à cotisations définies notionnelles. Le régime de retraite slovène continue d'offrir des conditions un peu plus favorables aux femmes qu'aux hommes. Les différences dans les périodes contributives exigées pour les hommes et pour les femmes devraient être éliminées.

Pour relancer la convergence, il est crucial de stimuler la compétitivité en rééquilibrant l'économie

La crise a révélé d'importantes faiblesses de l'économie slovène. Avant la crise, la croissance dépendait fortement du crédit et de l'activité de construction, et, par rapport aux autres pays de la zone euro et de l'Europe centrale et orientale, les exportations étaient trop tributaires de produits sensibles aux variations conjoncturelles. Cette spécialisation des exportations a limité les gains de productivité dans le secteur des biens faisant l'objet d'échanges internationaux et accentué la vulnérabilité de la Slovénie face aux récessions cycliques mondiales. Selon diverses estimations, le taux de croissance potentielle de la Slovénie va sans doute être quelque peu amputé par suite de la crise. L'un des principaux enjeux à long terme consistera à amplifier la croissance de la productivité tendancielle de façon à ce que le niveau de vie continue de converger vers ceux des pays de l'OCDE les plus performants. Les réformes structurelles destinées à stimuler la productivité et la compétitivité devraient viser en priorité à améliorer la flexibilité du marché du travail, à favoriser l'innovation et l'enseignement supérieur et à attirer l'investissement direct étranger, notamment en réduisant l'intervention directe de l'État dans l'économie.

Il est indispensable d'améliorer le fonctionnement du marché du travail

La croissance pourrait être entravée par la rigidité des structures du marché du travail en Slovénie. En dépit de réformes récentes qui réduisent les périodes de préavis et la générosité des indemnités de licenciement et qui élargissent les critères d'éligibilité pour les emplois temporaires à la faveur du projet de loi sur les petits emplois à horaires réduits, la protection de l'emploi des travailleurs réguliers reste parmi les plus strictes de la zone OCDE. Il faudrait assouplir encore la protection de l'emploi en allégeant davantage les formalités administratives de préavis et de licenciement individuels, en assouplissant les critères de justification des licenciements et en réduisant encore la générosité des indemnités de départ. La décision d'augmenter le salaire minimum déjà généreux (proche de 50 % du salaire médian en 2009) de 23 % au début de 2010, motivée par le souci de suivre la hausse du coût de la vie, de même que l'envolée récente des salaires du secteur public, menacent d'affaiblir la performance économique. Afin de compenser la forte majoration du salaire minimum, les autorités devraient indexer les salaires minimums uniquement sur l'inflation pendant une période prolongée, de manière à réduire peu à peu leur niveau par rapport au salaire médian.

Un renforcement des politiques d'innovation aiderait la Slovénie à se rapprocher de la frontière d'efficience

La Slovénie obtient des résultats satisfaisants pour les indicateurs des intrants de l'innovation (dépenses de recherche-développement, nombre de chercheurs, etc.). En revanche, les indicateurs des extrants (entreprises innovantes à forte croissance, exportations de biens de haute technologie et nombre de brevets déposés) dénotent une efficience faible et même déclinante des efforts globaux d'innovation. L'un des principaux facteurs qui entravent l'efficience sur le front de l'innovation tient à l'organisation de la politique d'innovation des autorités, qui souffre de la dispersion administrative, d'un manque de coordination entre les parties prenantes et, partant, d'un « déficit d'application ». *Les autorités devraient réduire la dispersion administrative et les doublons entre les divers acteurs de la politique d'innovation en améliorant les flux d'information et la transparence parmi les ministères et les agences associés.*

Les propositions de nouvelles réformes (notamment la création d'un nouvel organe coordinateur, le Conseil pour la politique d'innovation, sous la tutelle du ministère de l'Économie et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie) vont dans la bonne direction, mais elles ont peu de chances de réussir si des consultations approfondies et régulières entre les principaux acteurs de la politique d'innovation ne répondent pas aux besoins du secteur des entreprises. Les autorités conviennent que la demande des entreprises devrait jouer un rôle plus décisif dans l'allocation des crédits publics de recherche, mais ce changement de cap de la politique de recherche-développement public va certainement se heurter à une vive résistance dans les milieux de la recherche publique. De nouvelles mesures s'imposent pour réduire l'approche « strictement sectorielle » de la politique d'innovation, qui l'isole des autres politiques du côté de l'offre. À titre d'exemple, *le gouvernement devrait envisager d'accorder des incitations financières (par exemple, des « bons de recherche ») aux entreprises, qui achèteraient ensuite des prestations aux centres publics de recherche.*

Les performances scolaires sont satisfaisantes...

Les systèmes d'enseignement primaire et secondaire de la Slovénie fonctionnent bien en comparaison internationale, et la proportion de la population âgée de 25 à 64 ans ayant achevé au moins les études du deuxième cycle de l'enseignement secondaire est parmi les plus élevées de la zone OCDE. Les notes obtenues dans le contexte du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) sont supérieures à la moyenne OCDE. En revanche, les taux de diplômés de l'enseignement supérieur sont inférieurs à la moyenne OCDE, même si les niveaux d'études des jeunes travailleurs sont sensiblement plus élevés que ceux des travailleurs âgés. Les taux actuels d'obtention de diplômes restent inférieurs à la moyenne OCDE, le déficit d'études supérieures de la population d'âge actif par rapport à la moyenne OCDE devrait persister. En dépit de perspectives d'emploi favorables et du rendement privé élevé des études, la proportion de diplômés en science et ingénierie est faible en comparaison internationale.

... mais les programmes de formation professionnelle doivent devenir plus attrayants pour les élèves et plus réactifs aux conditions du marché du travail

L'intérêt pour les formations professionnelles courtes s'étirole en Slovénie, d'où un déficit de compétences. Afin d'encourager les élèves à s'engager dans des programmes à visée professionnelle, le système éducatif devrait faciliter une transition plus souple des filières professionnelles aux filières scolaires classiques et, par là-même, un accès direct à l'enseignement supérieur. En Slovénie, les employeurs ont une faible influence sur les programmes scolaires. Il faut renforcer leur participation à l'enseignement professionnel, de façon que les diplômés de cette filière soient dotés de qualifications requises par le marché du travail.

Concernant l'accueil et l'éducation des jeunes enfants, le défi consiste à améliorer l'efficacité des dépenses en réduisant les coûts...

La proportion d'enfants inscrits dans des établissements d'accueil et d'éducation des jeunes enfants (EAJE) augmente régulièrement en Slovénie, ce qui est particulièrement bénéfique pour les enfants issus de milieux défavorisés. Les autorités ont pris plusieurs mesures pour développer davantage les EAJE. Néanmoins, les coûts de ces services sont élevés en comparaison internationale. Les autorités devraient améliorer l'efficacité des dépenses en services d'accueil et d'éducation de la petite enfance et stimuler l'offre en autorisant une augmentation du nombre d'élèves par enseignant. Comme la répartition géographique des services EAJE n'est pas optimale, la demande étant excédentaire dans les grandes villes, à la différence des petites agglomérations, les autorités devraient atténuer l'ampleur du déséquilibre géographique entre le nombre de places d'accueil disponibles et la demande.

Les résultats relativement satisfaisants enregistrés dans l'enseignement primaire et secondaire s'accompagnent également de coûts élevés. Les dépenses par élève pour l'éducation de base sont beaucoup plus élevées en Slovénie que dans d'autres pays à niveau de revenu comparable. L'effectif moyen des classes dans le primaire et le premier cycle du secondaire est relativement réduit. De plus, le ratio personnel professionnel de soutien/élèves est le plus élevé de la zone OCDE. Afin de réduire les frais de fonctionnement, il faudrait restructurer le système d'enseignement obligatoire en regroupant ou en fermant les établissements qui accueillent trop peu d'élèves et en élargissant les secteurs scolaires, sans perdre de vue les autres objectifs socio-économiques. Pour rationaliser l'excédent de personnels enseignants et non enseignants, il convient de ne pas compenser la totalité des départs en retraite. Si cela ne suffit pas, des programmes appropriés de réduction d'effectifs pourraient être mis en place.

... et l'amélioration des résultats dans l'enseignement supérieur est un autre défi

Dans l'enseignement supérieur, les taux de réussite en Slovénie sont assez bas au regard de la moyenne OCDE. De surcroît, les étudiants slovènes mettent près de sept ans en moyenne pour achever leurs études de prélicence, soit l'un des délais les plus longs dans la zone OCDE. La proportion de redoublants dans les programmes d'études de prélicence est très élevée, même si elle décroît lentement. Afin d'accélérer l'achèvement des études

supérieures, les autorités devraient instituer des droits de scolarité universels en parallèle avec des prêts remboursables en fonction des ressources, ce qui assurerait aussi un accès large et équitable à l'enseignement supérieur. Les frais de scolarité rendraient les étudiants plus réceptifs aux signaux du marché du travail et les inciteraient à achever leurs études en temps voulu. De plus, les établissements d'enseignement supérieur pourraient ainsi accroître la part de leurs fonds de source privée, et la concurrence se trouverait stimulée s'ils avaient la possibilité de fixer eux-mêmes le montant des droits de scolarité.

Les ressources consacrées à l'enseignement supérieur, mesurées par les dépenses par étudiant, sont faibles en comparaison internationale et par rapport aux autres niveaux d'enseignement en Slovaquie ; ce pays est le seul de la zone OCDE où les dépenses unitaires sont plus basses au niveau tertiaire qu'aux niveaux inférieurs du système éducatif. Compte tenu des mutations technologiques rapides et des pressions concurrentielles internationales, il est indispensable que la Slovaquie rehausse les résultats de l'enseignement supérieur et lui consacre des ressources appropriées. Les fonds publics disponibles par étudiant dans l'enseignement supérieur devraient être accrus, notamment à la faveur de gains d'efficacité à tous les niveaux d'enseignement.

L'amélioration des résultats de l'enseignement supérieur passe aussi par une réforme des mécanismes de financement. À titre d'exemple, pour mieux inciter les établissements d'enseignement supérieur à faire en sorte que les études soient achevées en temps voulu, les autorités devraient prendre en compte les progrès des étudiants lors de l'attribution de crédits aux établissements. De plus, à l'heure actuelle, les fonds publics sont distribués selon un mécanisme qui comprend une composante fixe reflétant les versements antérieurs et une composante flexible selon laquelle le financement est en partie lié aux intrants et extrants de l'établissement. La composante fixe a un poids relativement élevé. Ce dispositif favorise les grandes institutions établies de longue date, au détriment des critères d'efficacité, et ne permet pas de maintenir des niveaux adéquats de financement par étudiant en cas d'expansion rapide de l'enseignement supérieur. Pour mieux répondre aux besoins, il faudrait supprimer progressivement la composante fixe du mécanisme de financement du système d'enseignement supérieur.

En 2007, la proportion d'étudiants étrangers en Slovaquie et la proportion d'étudiants slovaques à l'étranger étaient parmi les plus faibles de la zone OCDE. Un soutien financier approprié doit être accordé aux Slovaques qui étudient à l'étranger. Il conviendrait de développer des programmes d'études plus attrayants pour les étudiants étrangers, et les autorités devraient assouplir les restrictions sur l'offre de cours en langues autres que le slovaque.

Stimuler l'investissement direct étranger contribuera à accroître l'efficacité

Depuis que la Slovaquie a amorcé sa transition à l'économie de marché au début des années 90, les niveaux de la productivité globale ont convergé rapidement vers les moyennes de la zone euro et de la zone OCDE, mais la productivité reste faible dans un certain nombre de secteurs industriels où la présence capitaliste de l'État est forte et la participation étrangère réduite. En Slovaquie, le secteur manufacturier de haute technologie est sous-développé en comparaison des autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Au cours des deux décennies écoulées, le stock d'investissements directs étrangers (IDE) s'est accru plus lentement que dans les autres PECO, ce qui a freiné l'adoption de nouvelles

technologies et les gains de productivité consécutifs. La part d'IDE de la Slovénie n'excède celle des autres PECO que dans l'intermédiation financière, et ses parts sont bien plus faibles dans tous les autres secteurs de l'économie, surtout dans l'industrie manufacturière et les industries de réseau telles que l'énergie et les télécommunications.

La Slovénie a amélioré ses politiques d'encouragement de l'IDE en ouvrant la privatisation des actifs publics à des investisseurs stratégiques, en améliorant les incitations en faveur des investisseurs étrangers et en offrant aux entreprises un régime fiscal compétitif, avec des allègements pour investissements et amortissements. Le régime slovène d'incitations financières directes à l'investissement étranger s'est rapproché des meilleures pratiques, mais il apparaît comme étant trop orienté en faveur des industries exportatrices, et il n'y a guère eu d'évaluation empirique des coûts et avantages du dispositif en place. *Les autorités devraient réexaminer les incitations financières directes en vigueur et la performance des zones économiques et douanières spéciales pour veiller à ce que ce soutien soit efficace par rapport à son coût et qu'il ne pénalise pas l'investissement dans les secteurs des biens non exportables et des services.*

D'autres aspects de l'environnement opérationnel de l'investissement étranger demandent à être améliorés. La législation slovène sur la protection de l'emploi est l'une des plus rigides de la zone OCDE, et les enquêtes auprès des investisseurs étrangers ainsi que les études empiriques transversales conduisent à penser que les structures du marché du travail de la Slovénie inhibent l'investissement étranger. C'est une raison de plus pour réduire la protection de l'emploi qui s'attache aux contrats réguliers. En Slovénie, il est plus difficile d'acquérir et d'aménager des terrains que dans la plupart des autres PECO, et les marchés financiers sont très étroits. *Les procédures d'accès aux installations industrielles et commerciales, d'acquisition de terrains et de délivrance des permis de construire doivent être simplifiées. Il convient d'accroître la profondeur et la liquidité des marchés financiers en assurant la cotation des entreprises publiques partiellement privatisées, en stimulant la concurrence sur les services de courtage et en assouplissant les exigences en matière de rendement minimum des fonds de pension.*

*La rationalisation des participations de l'État
et l'amélioration de la gouvernance stimuleraient
la productivité et l'IDE*

En Slovénie, l'État détient de nombreuses participations et exerce un contrôle généralisé sur les entreprises du secteur marchand. À l'aune de l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits, ce pays est plus mal classé que la plupart des autres PECO et des autres pays de l'OCDE, essentiellement en raison de mauvais résultats pour la composante « participations publiques » de l'indicateur. Les entreprises directement contrôlées par l'État sont surtout présentes dans les industries de réseau, la banque et l'assurance. En outre, du fait qu'il possède le fonds de pension KAD et le fonds de restitution SOD, l'État détient au moins une minorité de contrôle dans plus d'une cinquantaine de sociétés. Bon nombre de ces entreprises appartiennent à des secteurs de l'économie (l'industrie manufacturière, par exemple) dans lesquels, parmi les économies développées, il est inhabituel que l'État détienne une participation de contrôle. Cinq des neuf principales entreprises cotées à la Bourse de Ljubljana sont contrôlées de fait par les fonds KAD et SOD.

Dans le contexte de son adhésion à l'OCDE, la Slovénie a commencé de transformer la gestion de son portefeuille d'actifs publics et d'améliorer le gouvernement d'entreprise. Les autorités ont récemment créé une Agence centrale des participations d'État chargée de gérer le portefeuille d'actifs de l'État et de définir les objectifs de l'État actionnaire. *Pour s'acquitter correctement de ses fonctions d'actionnaire pour le compte de l'État, l'Agence doit être compétente, dotée de ressources appropriées et soumise à un régime de gouvernance interne efficace imposant des normes élevées de responsabilité et de transparence. Les autorités devraient aussi mettre en place un système de gouvernance de haute qualité pour les entreprises qui demeurent sous le contrôle de l'État et veiller à ce que les droits des actionnaires minoritaires privés soient renforcés. L'État ne devrait pas intervenir dans la gestion quotidienne des entreprises publiques, et les conseils d'administration des sociétés publiques devraient être composés d'experts et de membres professionnels indépendants du gouvernement.*

L'une des principales tâches de la nouvelle Agence sera d'élaborer une stratégie pour la gestion future des actifs publics. Elle pourra ensuite mettre en place un cadre spécifiant les actifs qui devraient être conservés dans le giron de l'État, privatisés ou liquidés. Si elle se déroule correctement, l'accélération du processus de privatisation devrait stimuler notablement la productivité dans un certain nombre de secteurs d'infrastructure clés. En outre, cela donnerait certainement plus de profondeur au marché financier slovène et cela contribuerait à améliorer les cadres de gouvernement d'entreprise. *L'Agence centrale des participations d'État devrait entreprendre des analyses quantitatives régulières et transparentes des coûts et avantages du maintien d'actifs spécifiques dans le giron de l'État. Parallèlement, les autorités devraient donner aux deux fonds d'investissement publics une plus grande autonomie vis-à-vis de l'État et, à terme, limiter leur rôle à celui d'investisseurs de portefeuille. Elles devraient aussi veiller à ce que le processus de privatisation soit bien géré et qu'il recueille l'adhésion du public.*

Chapitre 1

La situation macroéconomique au lendemain de la crise

La vigoureuse expansion économique dont la Slovénie jouissait avant la crise a fait place, en 2009, à l'une des plus dures récessions de la zone OCDE. La crise a mis au jour d'importantes faiblesses préexistantes dans l'économie, notamment une dépendance excessive à l'égard du crédit et de l'activité de construction. Pour rééquilibrer l'économie, des actions décisives s'imposent. Au plan macroéconomique, il faudrait réduire durablement le déficit structurel afin d'éviter une perte de confiance des investisseurs, et les mesures nécessaires doivent être prises pour soutenir le secteur bancaire et atténuer ainsi le risque de rationnement du crédit. Au plan structurel, il s'agit de rétablir la compétitivité et d'étoffer le potentiel de croissance de façon à poursuivre le rattrapage des économies plus avancées de l'OCDE. Malgré un projet de réforme majeure des retraites, il est indispensable de prendre des mesures générales supplémentaires pour renforcer la viabilité à long terme des finances publiques et doper l'offre de main-d'œuvre des seniors. Des mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail, notamment en accroissant la demande de main-d'œuvre âgée et peu qualifiée, sont également nécessaires. Une attention particulière devrait être portée aux coûts de main-d'œuvre au niveau du salaire minimum. Si elle veut se rapprocher de la frontière technologique, la Slovénie doit améliorer son cadre d'innovation (chapitre 1) et sa politique de l'éducation (chapitre 2). Il faudra renforcer à la fois l'investissement direct étranger et la gouvernance des entreprises publiques de façon à stimuler le dynamisme économique et à rehausser la productivité (chapitre 3).

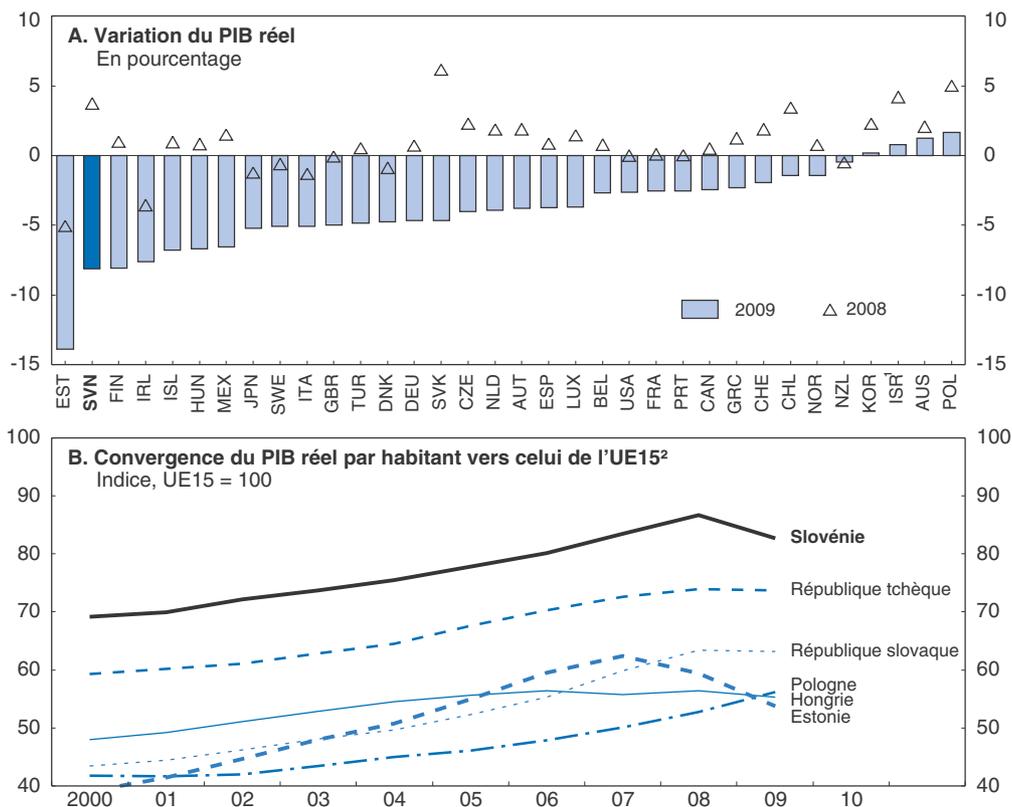
La crise a mis à mal l'économie

L'économie sort lentement d'une crise sans précédent

L'économie slovène a été frappée de plein fouet par la crise financière mondiale et la récession qui en a résulté. Le PIB a reculé de 8.1 % en 2009, une des plus fortes baisses de la zone OCDE cette année-là (graphique 1.1). La production s'est contractée à un rythme sans précédent au dernier trimestre 2008 (environ -12.5 % en taux annualisé) et au premier trimestre 2009 (près de -22 % en taux annualisé). Ce déclin a été imputable à quatre facteurs principaux : i) un effondrement de la demande extérieure, dans une économie très ouverte, qui a provoqué un repli marqué de la production manufacturière ; ii) une structure défavorable des exportations, avec une part relativement importante de produits de faible-moyenne intensité technologique et sensibles à la conjoncture, qui ont été le plus durement touchés par la crise ; iii) une diminution très sensible de l'activité de construction, après un cycle de construction nettement plus prononcé, avant la crise, que dans les pays de la zone euro et les autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ; et iv) un accès restreint à l'emprunt et au financement extérieur pour le secteur bancaire et le secteur non financier. Une profonde crise de confiance des entreprises et des consommateurs a encore aggravé la récession (graphique 1.2).

Malgré un recul marqué des exportations durant la crise (voir plus loin), le déficit de balance courante de la Slovaquie s'est réduit notablement car les importations en volume ont diminué encore plus vite que les exportations et les termes de l'échange se sont nettement améliorés, rétrécissant ainsi le déficit commercial. L'abrupt déclin des importations a été imputable au contenu d'importations très élevé des exportations, à un rapide déstockage et à la faiblesse de la demande intérieure, reflétant notamment la fin de la phase de forte expansion dans le secteur de la construction et une forte contraction de l'investissement et du secteur machines et équipements. Depuis, à la faveur d'une reprise plus dynamique chez les principaux partenaires commerciaux (l'Allemagne, notamment), les exportations aident la Slovaquie à sortir de la récession, et la croissance devrait se raffermir progressivement d'ici à 2012 (voir encadré 1.1 et tableau 1.1).

La crise a atténué les déséquilibres macroéconomiques qui s'étaient progressivement accentués depuis 2006 (graphique 1.3). Une politique macroéconomique trop accommodante, offrant notamment des taux d'intérêt réels trop bas, a favorisé une forte expansion du crédit, de la demande intérieure et des importations. Contrairement aux autres économies du sud de la zone euro (notamment la Grèce, l'Italie et le Portugal) où la dégradation du solde de la balance courante a résulté principalement de la diminution de l'épargne privée brute (Jaumotte et Sodsriwiboon, 2010), cette dernière a, en réalité, augmenté en Slovaquie jusqu'en 2006. Cependant, comme en Espagne, l'investissement, exceptionnellement dynamique, a dépassé largement l'épargne nationale, en raison à la fois des entreprises et du secteur du logement résidentiel, d'où une aggravation du déficit de la balance courante (graphique 1.4). Avec une croissance du PIB réel supérieure à la production potentielle, on estime que l'écart positif de production a atteint 7.5 % du PIB en 2008.

Graphique 1.1. **Le PIB de la Slovénie est parmi ceux qui ont baissé le plus dans la zone OCDE en 2009**

1. 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.
2. PIB réel par habitant en dollars des États-Unis à prix constants et à parités de pouvoir d'achat constantes.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les Comptes nationaux et Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Bases de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369011>

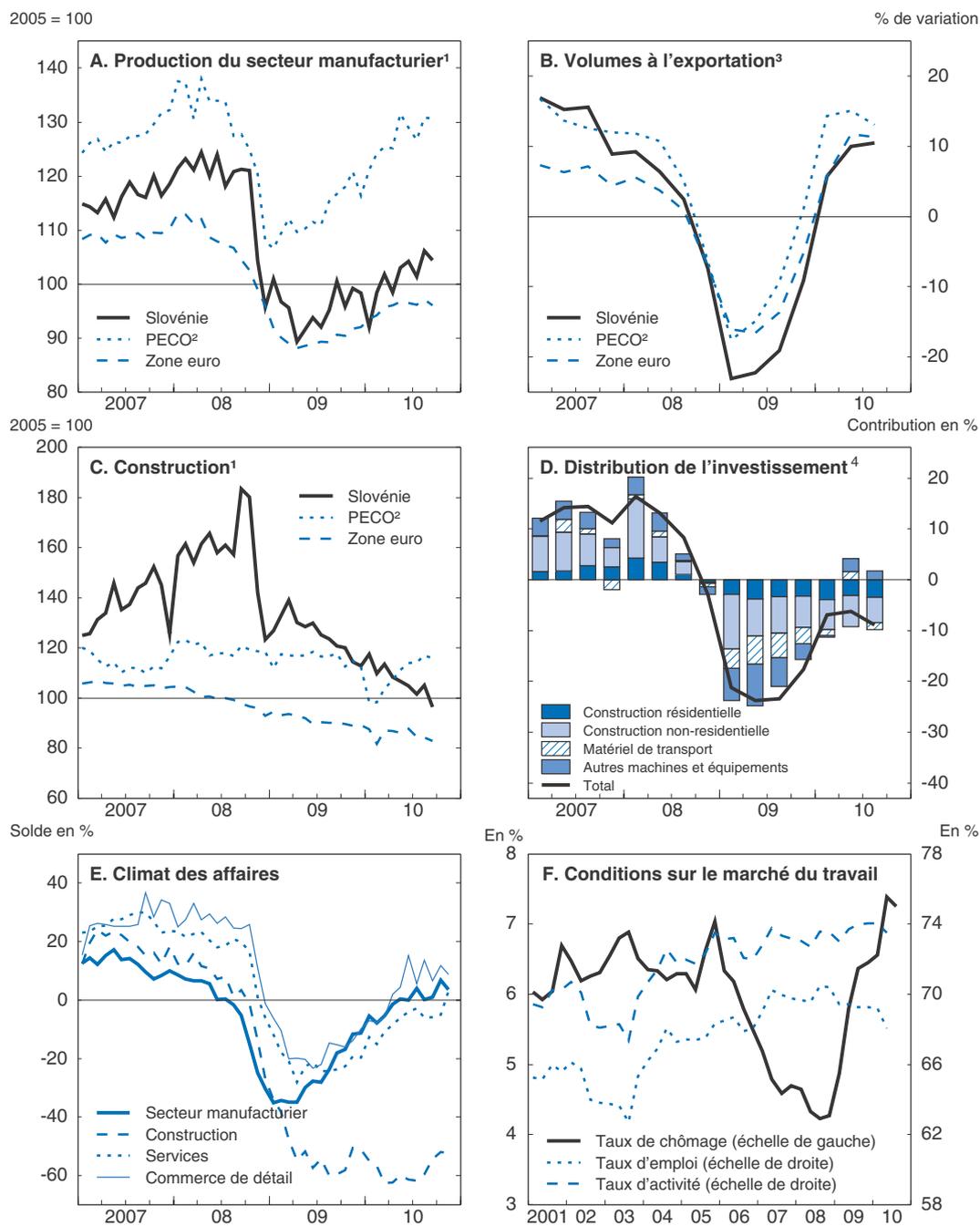
Même si les estimations en temps réel de l'écart de production indiquaient des pressions moins fortes sur les capacités, le déficit des opérations courantes avait augmenté sensiblement depuis le milieu de 2006, en raison d'une forte croissance de l'investissement, notamment dans le secteur de la construction (graphique 1.2, partie D).

Les résultats à l'exportation et la compétitivité se sont dégradés durant la crise

L'effondrement du commerce mondial a touché plus durement la Slovénie que la plupart des autres pays de l'OCDE. Au dernier trimestre 2008 et au premier trimestre 2009, les volumes de biens et de services exportés ont diminué d'environ 20 %. Parmi les 33 pays de l'OCDE, trois seulement – la Finlande, le Japon et la République slovaque – ont subi une contraction plus marquée de leurs exportations au cours de la même période. De ce fait, les résultats à l'exportation de la Slovénie, qui s'étaient améliorés sur les sept premières années de la décennie, se sont dégradés brutalement durant la crise (graphique 1.5).

La dégradation des résultats à l'exportation durant la crise s'explique sans doute, en partie, par le fait que la Slovénie exporte principalement des produits sensibles à la conjoncture, comme les équipements automobiles, même si cette prépondérance est

Graphique 1.2. Indicateurs économiques



1. Indices de production, corrigés des variations saisonnières.
2. Moyenne non pondérée des chiffres pour les pays d'Europe centrale et orientale membres de l'OCDE : Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque.
3. Pourcentage de variation en glissement annuel.
4. Contributions à la croissance de la formation brute de capital fixe (en volume) en glissement annuel. La ligne représente la croissance de l'investissement total.

Source : OCDE (2010), Principaux indicateurs économiques, Statistiques de l'OCDE sur les Comptes nationaux et Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (Bases de données), décembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932369030>

Encadré 1.1. **Évolution récente et perspectives**

Jusqu'à présent, la reprise a été tirée principalement par l'expansion des exportations. Des indicateurs à haute fréquence font apparaître un redressement progressif du moral des chefs d'entreprise et de la production, notamment dans le secteur manufacturier, mais la confiance des consommateurs est en berne, ce qui semble indiquer que la croissance de la demande intérieure finale est encore bridée (graphique 1.2). Les conditions d'accès au financement sont toujours restrictives, l'activité dans le secteur de la construction est en déclin et l'expansion du crédit aux entreprises est quasiment au point mort. Pourtant, la croissance devrait se rééquilibrer progressivement au profit de la demande intérieure privée en 2011 et 2012 (tableau 1.1). Même si le rythme de l'expansion est lent, l'activité devrait continuer de se raffermir en 2012 du fait que l'investissement privé se redresse et que la progression des salaires soutient la consommation. Sur le marché du travail, les perspectives sont sombres aussi en raison d'une hausse prononcée du salaire minimum en 2010, qui atteindra probablement 23 % en 2012 au plus tard et qui pourrait nuire à la compétitivité. La lourdeur considérable de la conjoncture devrait maintenir les pressions sur les prix à un niveau modéré. Les risques entourant les perspectives d'évolution sont principalement négatifs. À une demande mondiale plus faible que prévu pourrait s'ajouter une érosion de la compétitivité si les coûts salariaux ne sont pas contenus. Les vents contraires qui affectent le secteur financier, avec un secteur des entreprises surendetté et un marché du logement fragile, constituent aussi un risque. Du côté positif, une activité plus vigoureuse que prévu dans la zone euro améliorerait la situation des entreprises et de la main-d'œuvre.

Tableau 1.1. **Évolution récente et perspectives**

Pourcentage de variation en volume

	Résultats				Prévisions		
	Moyenne 2000-06	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produit intérieur brut	4.1	6.9	3.7	-8.1	1.1	2.0	2.7
Consommation privée	2.5	6.7	2.9	-0.8	-0.6	1.0	2.5
Consommation publique	3.3	0.7	6.2	3.0	0.3	-0.8	-0.3
Formation brute de capital fixe	4.4	12.8	8.5	-21.6	-5.3	4.2	6.6
Formation de stocks ¹	0.2	1.9	-0.8	-4.0	1.7	0.7	0.0
Demande intérieure privée	3.3	8.9	4.2	-9.8	0.6	2.4	2.8
Exportations de biens et de services	9.3	13.7	3.3	-17.7	8.7	6.4	6.6
Importations de biens et de services	7.7	16.7	3.8	-19.7	7.6	6.6	6.6
Exportations nettes¹	0.7	-2.0	-0.4	2.0	0.7	-0.1	-0.1
<i>Pour mémoire</i>							
Indice des prix à la consommation harmonisé	5.6	3.8	5.5	0.9	2.0	1.9	2.2
Taux de chômage (%)	6.4	4.8	4.4	5.9	7.2	7.6	7.4
Emploi total	1.2	2.5	1.1	-1.5	-1.2	-1.2	0.3
Productivité du travail	3.4	3.8	0.9	-6.4	3.4	2.9	2.4
Solde des opérations courantes ²	-1.4	-4.8	-6.7	-1.5	-2.8	-3.9	-4.5
Solde financier des administrations publiques ²	-2.5	0.0	-1.8	-5.8	-5.7	-4.7	-3.9
Dette brute (définition de Maastricht) ²	27.2	23.4	22.5	35.4	38.0	39.8	40.8
Production potentielle	3.9	2.9	2.9	1.1	1.8	1.2	1.4

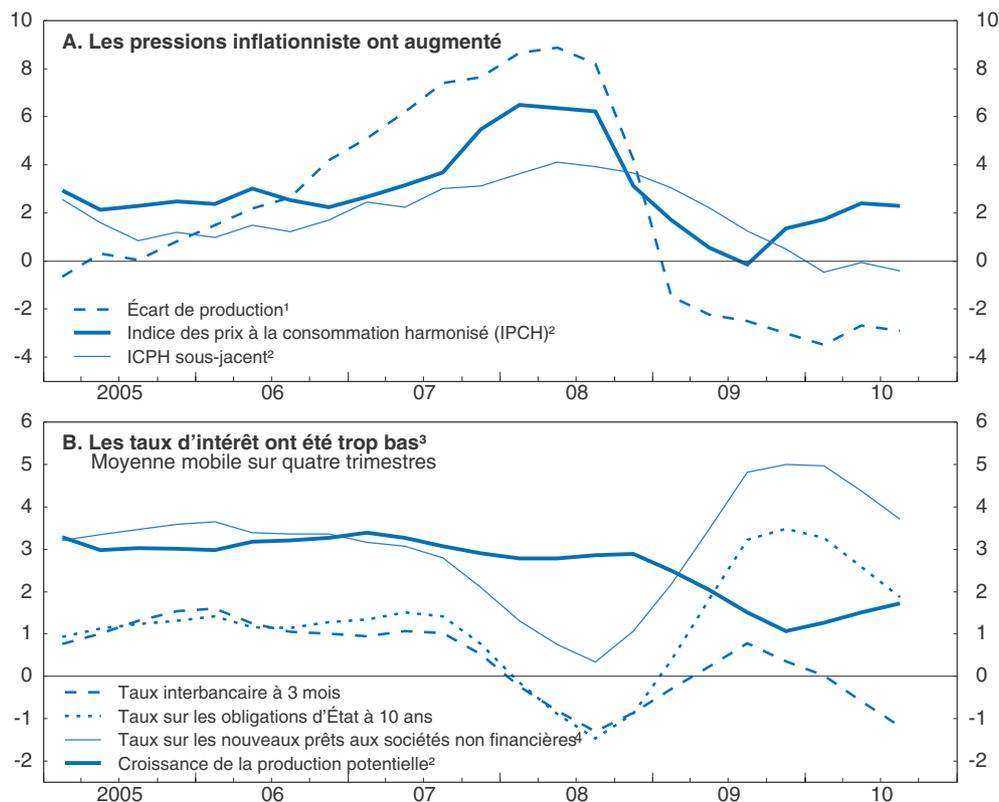
1. Contribution à la croissance du PIB en volume.

2. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88, décembre.

Graphique 1.3. **Les déséquilibres s'étaient accentués avant la crise**

En pourcentage

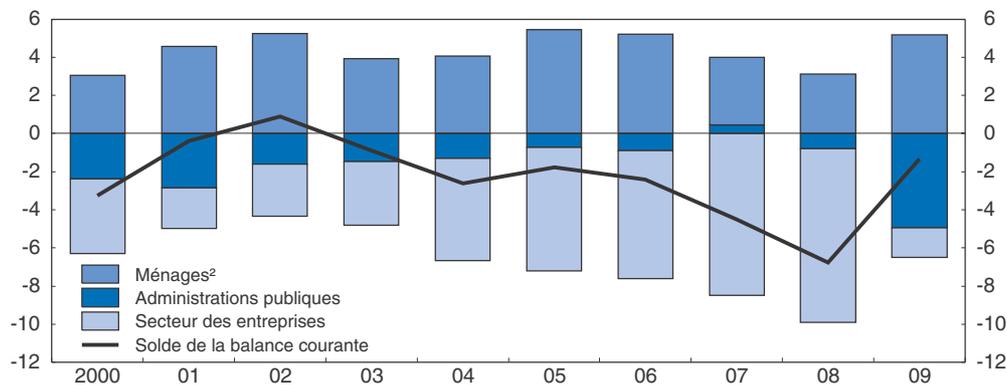


1. Écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel (en volume).
2. Pourcentage de variation en glissement annuel.
3. Taux nominaux corrigés de l'IPCH.
4. Prêts aux sociétés non financières d'une valeur maximale d'un million d'euros, à court terme ou à échéance d'un an au maximum.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre, et Banque de Slovaquie (2010), *Monthly Bulletin*, vol. 19, n° 11.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932369049>

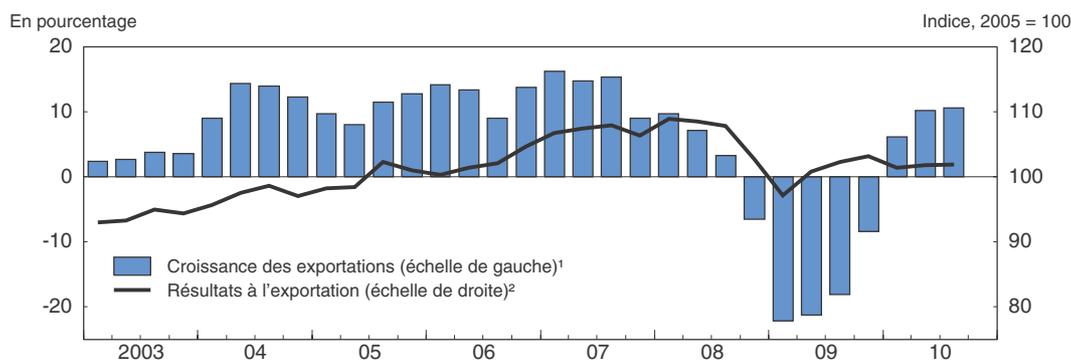
Graphique 1.4. **Épargne nette par secteur¹**
Sur la base des comptes nationaux, en pourcentage du PIB



1. Calculée comme étant l'épargne brute moins la formation brute de capital.
2. Y compris les établissements à but non lucratif fournissant des services aux ménages.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les Comptes nationaux* (Base de données), décembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932369068>

Graphique 1.5. **Croissance des exportations et résultats à l'exportation**

1. Pourcentage de variation en glissement annuel, en volume.
2. Les résultats à l'exportation sont le rapport entre les volumes d'exportation et les marchés extérieurs pour l'ensemble des biens et services. Le calcul des marchés extérieurs s'effectue à partir d'une moyenne pondérée des volumes d'importation sur les marchés des différents pays, les coefficients de pondération étant fonction des flux d'échanges en 2005.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369087>

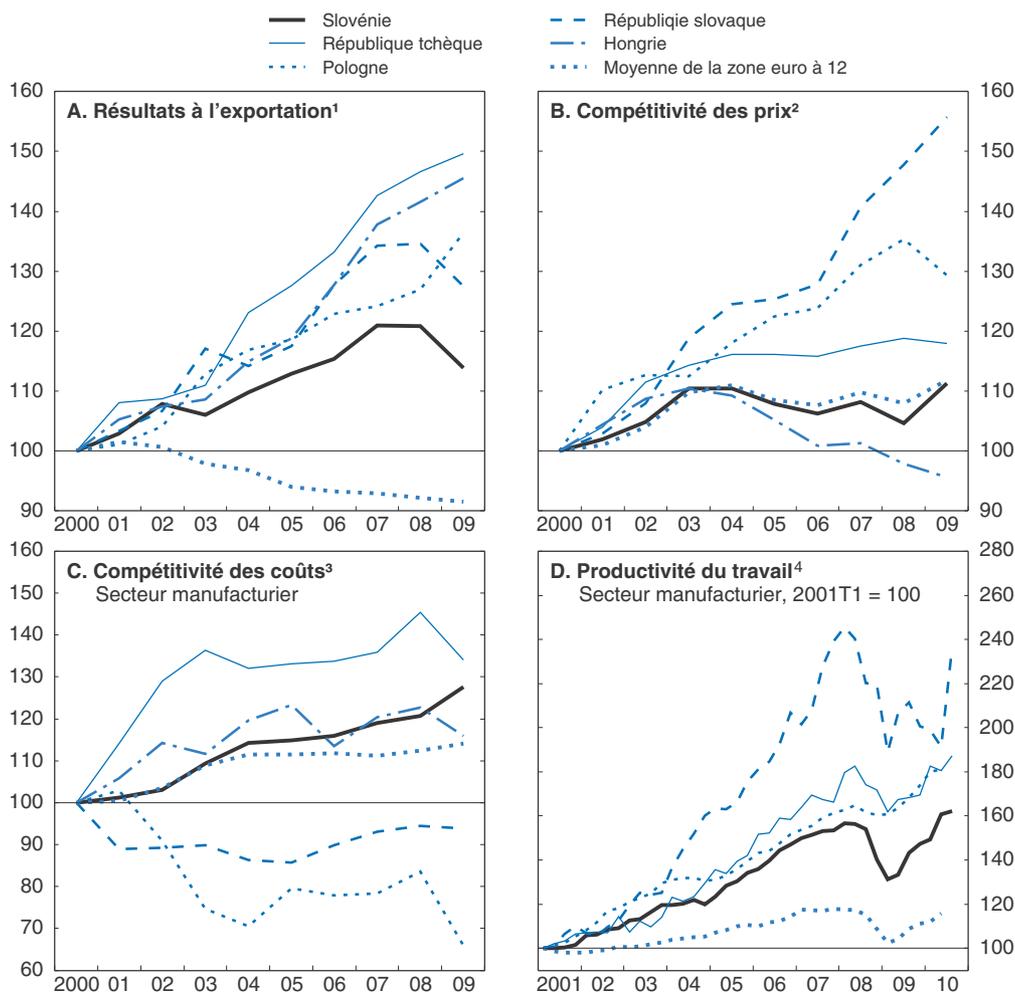
quelque peu atténuée par les appareils médicaux et les produits pharmaceutiques, qui ont continué de progresser durant cette période. Depuis le début des années 2000, les résultats à l'exportation de la Slovénie ont été inférieurs à ceux des autres PECO (graphique 1.6, partie A). Si les prix relatifs des biens et services exportés sont restés sous contrôle (graphique 1.6, partie B), l'évolution de la compétitivité-coûts dans le secteur manufacturier a été beaucoup moins favorable (graphique 1.6, partie C), affaiblissant la rentabilité des entreprises. En 2008, le rapport de la valeur ajoutée aux coûts de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier de la Slovénie était l'un des plus bas parmi les PECO (chapitre 3). De plus, même si la baisse conjoncturelle de la productivité a été la plus marquée parmi les pairs régionaux durant la crise, le pays accusait déjà un écart de productivité auparavant, ce qui était le signe de problèmes structurels (graphique 1.6, partie D). En fait, sur l'année écoulée avant que la crise mondiale n'éclate à la fin de 2008, la productivité stagnait déjà. Les faits observés laissent penser que la restructuration technologique n'est pas allée assez loin durant la période de rapide croissance d'avant 2008 et que, pendant la crise, la restructuration des entreprises a été essentiellement passive, avec la disparition des segments non compétitifs de l'économie (IMAD, 2010a).

Les bilans des entreprises et les finances des ménages sont toujours en mauvais état

La crise financière mondiale a détérioré notablement les finances des ménages et les bilans des entreprises et des institutions financières. L'ajustement est en cours et contribuera grandement à brider la croissance pendant un certain temps. La demande de crédit ayant largement dépassé la croissance des dépôts intérieurs durant les années de vigoureuse expansion, les institutions financières en Slovénie se sont tournées de plus en plus vers les marchés internationaux de grande clientèle pour obtenir des financements. Cela a bien fonctionné tant que le système financier mondial était stable, et qu'il y avait abondance de financements bon marché, mais tout s'est détraqué après l'effondrement de Lehmann Brothers à la fin 2008, qui a quasiment fermé les marchés du crédit interbancaire et de grande clientèle pendant plusieurs mois. Se trouvant brusquement à court de liquidité, le système a été contraint à un rapide ajustement de bilan sur les banques, ce qui

Graphique 1.6. Indicateurs de la compétitivité

Indice, 2000 = 100



1. Rapport entre les volumes d'exportation et les marchés extérieurs pour l'ensemble des biens et services.
2. Prix relatif des biens et services exportés.
3. Taux de change effectif calculé sur la base des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre.
4. Valeur ajoutée brute à prix constants par personne ayant un emploi, chiffres désaisonnalisés. L'agrégat de la zone euro exclut la Belgique, l'Irlande et le Portugal.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* et *Statistiques de l'OCDE sur les Comptes nationaux* (Bases de données) décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369106>

a nécessité une réaction énergique des autorités slovènes et le recours aux mesures de soutien de la liquidité offertes à l'ensemble des pays de l'UE par la Banque centrale européenne (BCE) (voir OCDE, 2009). Au lendemain de la crise, les banques se sont largement désendettées afin d'améliorer leur position de fonds propres et elles se sont débarrassées des risques qui s'étaient accumulés dans leur bilan. Des paiements nets massifs aux créanciers et déposants étrangers, s'ajoutant aux interventions des pouvoirs publics, ont entraîné un redéploiement partiel du financement au détriment des sources étrangères. Bien que le ratio actif des banques/PIB ait continué de croître tout au long de la crise, le ratio capitalisation boursière bancaire/PIB reste bien inférieur à son niveau d'avant-crise.

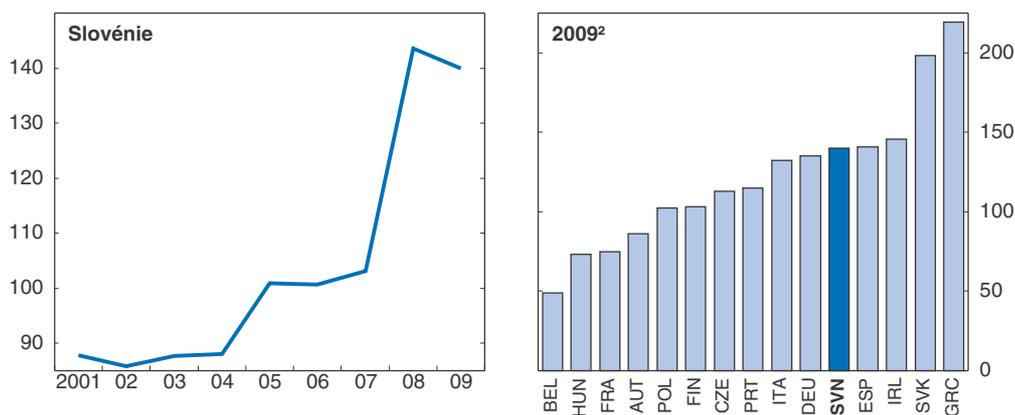
Les finances des ménages et les bilans des entreprises ont subi un double choc : la crise mondiale a réduit leurs revenus et leur patrimoine tandis que le désendettement dans le secteur financier a restreint l'accès au crédit. Dans ces conditions, l'activité de prêt a été extrêmement faible à la fin de 2009 et au premier semestre 2010. Le secteur des entreprises non financières paraît avoir été le plus sévèrement touché par la crise. Les concours bancaires nets aux entreprises non financières ont cessé, passant de taux de croissance d'une année sur l'autre proches de 40 % au point le plus élevé enregistré à la fin de 2007 et au début de 2008 à une croissance pratiquement nulle sur l'année terminée au milieu de 2010. Le coup de frein brutal sur l'expansion du crédit aux entreprises est imputable à plusieurs facteurs : les liquidités injectées par l'État dans le secteur financier ont servi à payer les dépôts et le crédit pour le compte des banques et non à accroître les prêts ; les marges sur les prêts aux entreprises ont augmenté durant la crise (même si les taux débiteurs moyens ont diminué) ; l'éclatement de la bulle dans le secteur de la construction et la baisse de l'activité de rachat ont réduit la demande de crédit ; et les entreprises ont généralement cherché à réduire leur taux très élevé d'endettement. En 2009, le ratio capitaux d'emprunt/fonds propres dans le secteur des entreprises non financières était de 147 %, bien supérieur à la moyenne de 105 % dans la zone euro (graphique 1.7, partie A), et la proportion des exigibilités des entreprises en retard de remboursement de plus de 30 jours a doublé en 2009 et augmenté de nouveau au premier semestre 2010. De nombreuses entreprises sont fortement tributaires des banques nationales car le marché des capitaux n'est pas assez étoffé en Slovénie et la plupart des entreprises slovènes n'ont guère accès aux marchés de capitaux étrangers. Ce surendettement dans le secteur des entreprises freinera l'investissement pendant un certain temps, surtout dans le secteur de la construction où le niveau d'endettement est le plus élevé.

L'effet de la crise sur la situation financière des ménages a été plus mitigé que dans le secteur des entreprises. En 2008, leurs actifs financiers en proportion du PIB sont tombés à un peu moins de 10 % en raison des effets très défavorables de la crise sur la valorisation des actions. La situation financière des ménages s'est ensuite rétablie en 2009, malgré la baisse prononcée du PIB cette année-là, si bien que le rapport des actifs financiers au PIB a dépassé son sommet de 2007. Cette évolution contraste avec la moyenne dans la zone euro, où le ratio actifs financiers/PIB en 2009 était inférieur à son niveau de 2007. Cependant les actifs non financiers des ménages n'ont pas été aussi florissants. Les prix de l'immobilier ont baissé de près de 7 % en 2009. De plus, malgré une stabilisation des prix du logement en 2010, les estimations de la Banque de Slovénie semblent indiquer qu'ils restent supérieurs aux fondamentaux, de sorte que l'ajustement n'est peut-être pas terminé.

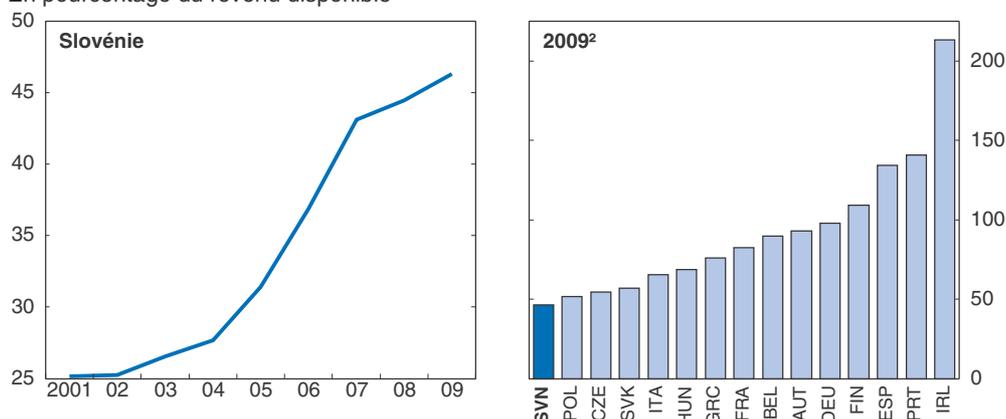
On aurait pu s'attendre, dans cette situation, à ce que les ménages réduisent leur endettement. Or, c'est l'inverse qui s'est produit. Même si l'expansion du crédit aux ménages s'est ralentie sensiblement en 2009 pour revenir à moins de 10 % après une forte progression de 25-30 % entre le milieu de 2005 et le milieu de 2008, l'encours de la dette des ménages a continué d'augmenter et la croissance du crédit immobilier a dépassé 10 % sur l'année terminée au milieu de 2010. Par conséquent, en dépit de la baisse des taux d'intérêt hypothécaires durant la récession, la charge du service de la dette des ménages s'est alourdie. Leur taux d'endettement par rapport à leur revenu et par rapport à leurs actifs immobiliers a aussi augmenté. Cela pourrait s'expliquer par le fait que le niveau peu élevé des taux d'intérêt hypothécaires a peut-être établi un niveau plancher d'expansion du crédit tandis que les banques tentaient de rééquilibrer les risques de leur portefeuille de

Graphique 1.7. **Endettement des ménages et des entreprises****A. Ratio capitaux d'emprunt/fonds propres des sociétés¹**

En pourcentage

**B. Dette brute du secteur des ménages³**

En pourcentage du revenu disponible



1. Exigibilités totales moins les actions et autres fonds propres en pourcentage des actions et autres fonds propres ; données non consolidées.
2. 2008 pour la République tchèque.
3. Ensemble des prêts. Le secteur des ménages englobe les institutions à but non lucratif fournissant des services aux ménages.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les Comptes nationaux et Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Bases de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369125>

crédits en réduisant leurs concours aux entreprises non financières. Cette dernière explication est d'autant plus plausible que l'endettement des ménages en Slovaquie reste largement inférieur à la moyenne de la zone euro (graphique 1.7, partie B). Cependant, la faiblesse actuelle du secteur de l'immobilier et du marché du travail va sans doute peser sur la demande de crédit l'an prochain.

Rétablir la production potentielle : une tâche difficile

D'après les résultats d'une analyse économétrique réalisée par l'OCDE, les crises financières conduiraient à une perte cumulée moyenne de production potentielle de 1.5-2.4 % du PIB sur le long terme et d'environ 4 % du PIB en cas de récessions plus sévères (Furceri et Mourougane, 2009). Les premiers calculs de l'OCDE et les estimations disponibles concernant la croissance de la production potentielle pour la Slovaquie

semblent indiquer un ralentissement considérable, avec une perte cumulée de production potentielle sur le long terme dépassant encore ces précédentes estimations de l'OCDE en cas de graves récessions (tableau 1.2)¹. On peut évaluer plus précisément les conséquences de la crise sur la production potentielle de la Slovénie en étudiant l'impact produit sur différentes composantes (productivité du capital, productivité du travail et productivité totale des facteurs) et les mesures prises en réponse à la crise par les pouvoirs publics.

Tableau 1.2. **Estimations de la croissance potentielle et de ses composantes**

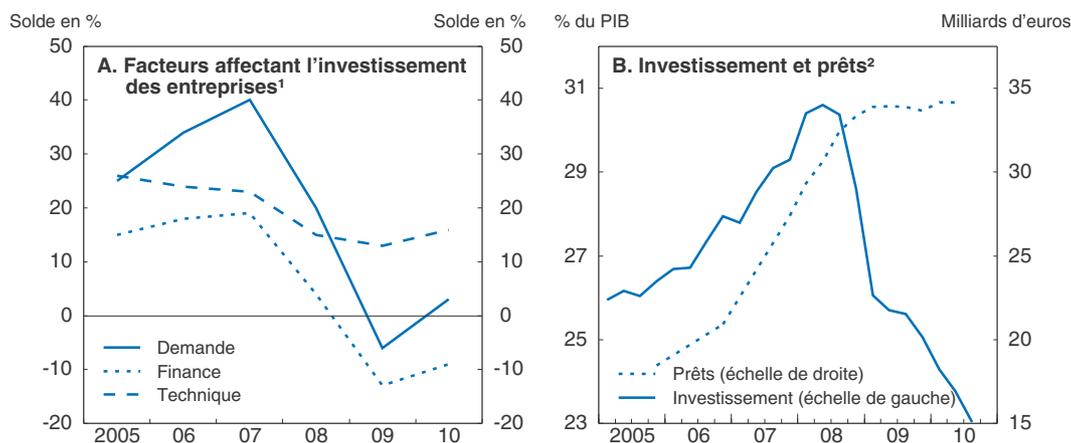
	Source	2000-04	2005-09	2010-14
Croissance potentielle (variation annuelle en %)				
Croissance tendancielle estimée à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott	Commission européenne	3.8	2.9	2.5
	IMAD ¹	3.6	3.4	2.1
	OCDE	3.8	2.7	1.8
Croissance potentielle estimée à l'aide d'une fonction de production	Commission européenne	3.9	3.0	1.3
	IMAD	3.6	3.4	2.1
Contributions à la croissance (points de %)				
Consommation totale de travail	Commission européenne	0.3	0.4	-0.1
	IMAD	0.3	0.3	0.1
Accumulation de capital	Commission européenne	2.2	2.0	1.3
	IMAD	1.8	1.7	0.8
Productivité totale des facteurs	Commission européenne	1.4	0.6	0.1
	IMAD	1.4	1.3	1.2
<i>Pour mémoire</i>				
Taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU)	Commission européenne	6.4	5.8	6.6
	IMAD	6.5	6.1	6.3
	OCDE	6.5	6.0	6.3
Taux d'activité tendanciel	Commission européenne	69.8	71.5	72.8
	IMAD	70.6	71.4	72.5
	OCDE	69.5	72.4	73.4
Croissance de la population d'âge actif	Commission européenne	0.3	0.2	-0.3
	IMAD	0.3	0.1	-0.1
	OCDE	0.3	0.1	0.0

1. Méthode avec filtre de Kalman.

Source : IMAD, Institute of Macroeconomic Analysis and Development (Prévisions d'automne), Commission européenne et calculs de l'OCDE.

La crise aura sans doute affecté principalement la production potentielle au travers d'une baisse de l'investissement des entreprises. En réalité, ce dernier a nettement diminué en Slovénie dès le début de la crise du fait de la dégradation des anticipations des entreprises concernant la demande future et le climat économique. Cet effet a été renforcé par des restrictions d'accès aux financements extérieurs, qui ont rendu difficile et coûteux le financement des projets d'investissement. Certains signes laissent penser que l'impact des difficultés financières sur l'investissement commence à se dissiper, même s'il semble jouer encore un rôle important (graphique 1.8). De surcroît, la crise peut toucher les services en capital de l'économie en augmentant le taux de mise au rebut des équipements. En Slovénie, le nombre d'entreprises ayant engagé une procédure de faillite augmente de façon spectaculaire depuis le début de 2010. Certaines de ces entreprises en liquidation peuvent mettre leurs équipements au rebut prématurément, c'est-à-dire avant la fin de leur durée de vie prévue, au lieu de les revendre sur le marché secondaire².

La crise aura probablement un impact durable sur les taux d'activité et sur l'emploi. Afin d'atténuer cet impact, le gouvernement slovène a pris plusieurs mesures visant à

Graphique 1.8. **L'investissement a nettement reculé**

1. Les résultats de l'enquête auprès des entreprises couvrent les domaines suivants : demande – taux d'utilisation des capacités et perspectives de ventes ; finances – ressources financières ou bénéfiques attendus ; technique – évolution technologique, conditions techniques fixées par les autorités publiques, et disponibilité de main-d'œuvre et attitude de cette dernière à l'égard des nouvelles technologies.
2. Investissement dans l'ensemble de l'économie (en volume). Prêts des entreprises non financières, encours non consolidé.

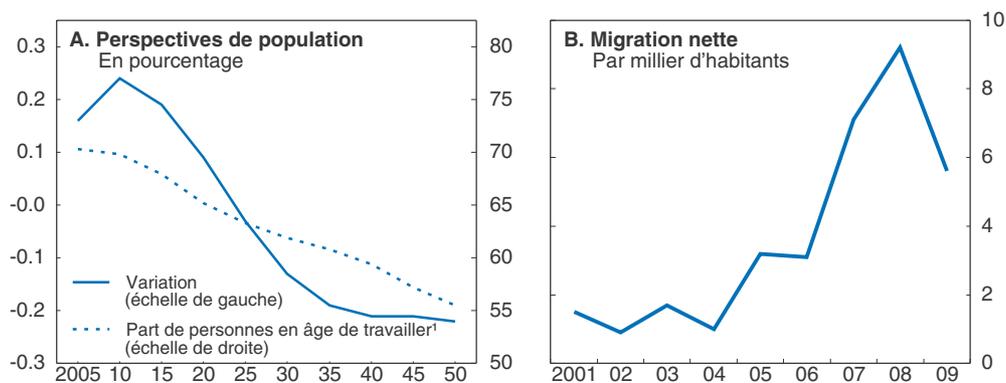
Source : Banque de Slovénie (2010), *Monthly Bulletin*, vol. 19, n° 11 ; SORS (2010), « Business tendency », SI-STAT data portal, Office statistique de la République de Slovénie, octobre ; et OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369144>

limiter la fréquence du chômage de longue durée et la dépréciation du capital humain qui en résulte, et à permettre aux chômeurs d'améliorer leurs compétences de façon à accroître leurs possibilités de retour à l'emploi (IMAD, 2010b)³. Il n'en demeure pas moins que la contribution de l'emploi potentiel pourrait devenir négative dans les années à venir. L'allongement de la durée de versement des indemnités de chômage en fonction de l'âge (jusqu'à 24 mois pour les travailleurs de plus de 55 ans) et les dispositions transitoires spéciales dont bénéficient les travailleurs âgés⁴, dans le cadre du projet de réforme des retraites, ouvrent *de facto* des passerelles vers la retraite anticipée et pourraient provoquer des sorties massives du marché du travail même dans le court terme. De plus, la crise a exacerbé des perspectives d'évolution démographique déjà défavorables en affaiblissant l'immigration nette (graphique 1.9)⁵. Si la réduction de la délivrance de permis de travail pour les travailleurs étrangers est maintenue à titre permanent, l'impact véhiculé par ce canal sera durable⁶. Le taux de chômage structurel semble devoir aussi continuer d'augmenter pour culminer à 6.6 % en 2013 (après avoir touché son niveau le plus bas, de 5.9 %, en 2007)⁷ par suite de nouvelles pertes d'emplois et d'un allongement de la durée du chômage. Une législation stricte en matière de protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers va de pair avec une fréquence plus élevée du chômage de longue durée, plaçant la Slovénie dans une position plus vulnérable du point de vue du risque de montée continue du chômage structurel (Guichard et Rusticelli, 2010).

Avant la crise, la productivité totale des facteurs (PTF) a grandement contribué à la croissance effective et potentielle du PIB en Slovénie (OCDE, 2009). Cette contribution va sans doute diminuer dans le sillage de la récession, même si les autorités slovènes ont pris diverses mesures pour atténuer l'impact de la crise sur la PTF : i) augmentation des garanties du Fonds slovène pour les entreprises pour les nouvelles entreprises et subventions aux jeunes entreprises, qui sont plus susceptibles d'adopter de nouvelles

Graphique 1.9. Évolution démographique récente et perspectives



1. Population de 15-64 ans en pourcentage de la population totale.

Source : Nations Unies (2010), « World Population Prospects: The 2008 Revision », Population Database, <http://esa.un.org/unpp> et SORS (2010), « Demography and social statistics », SI-STAT data portal, Office statistique de la République de Slovénie, octobre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369163>

technologies⁸ ; ii) augmentation des dépenses publiques de recherche-développement (R-D) pour compenser la diminution des dépenses de R-D des entreprises ; et iii) renforcement du capital de la Banque slovène pour les exportations et le développement pour lui permettre de répondre aux besoins de financement des petites et moyennes entreprises (PME), tant pour les fonds de roulement que pour les investissements. Il faudra néanmoins un certain temps avant que l'on puisse évaluer pleinement l'efficacité de ces mesures, en particulier l'accroissement des dépenses publiques de R-D (voir plus loin). Par ailleurs, la croissance potentielle plus faible et les réformes structurelles de grande ampleur mises en œuvre par les principaux partenaires commerciaux auront probablement des répercussions sur la PTF, en raison notamment d'une diminution des entrées d'investissements directs étrangers (IDE) et des flux commerciaux.

Il y aura plusieurs défis macroéconomiques à relever dans le moyen terme

Renforcer la capitalisation du secteur bancaire devrait réduire le risque de rationnement du crédit

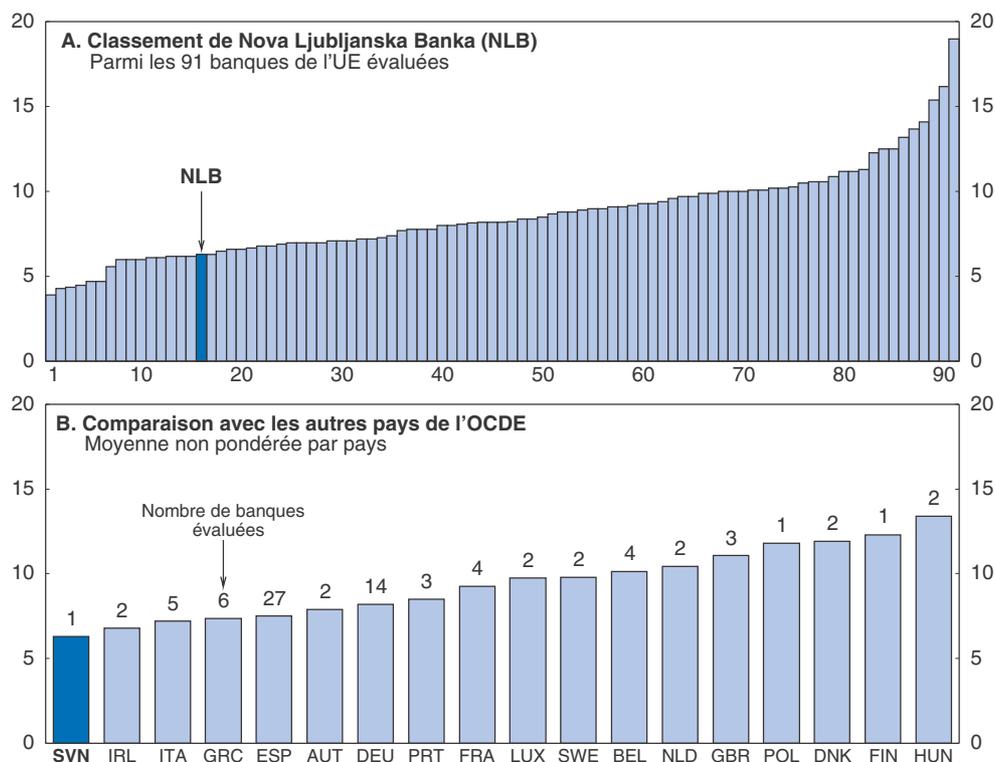
Même si, apparemment, le système financier slovène a mieux résisté à la crise que ceux de certains autres pays, grâce à la faible pénétration des produits financiers complexes qui étaient à l'origine de la crise mondiale, le risque de crédit reste élevé, affectant le secteur bancaire de façon disproportionnée. En 2009, la qualité du portefeuille d'investissements des banques s'est dégradée, les prêts improductifs ayant augmenté de 30 %, les coûts de dépréciation et de provisionnement de 78 %, et les banques ont été contraintes d'accroître la proportion de prêts qu'elles couvrent, surtout pour les entreprises non financières. La même année, le rendement des fonds propres dans le secteur bancaire est tombé à 3,8 % et les bénéfices avant impôt ont diminué de moitié. Ces tendances négatives ont perduré en 2010. Avec la multiplication prévisible des faillites d'entreprises, tandis que la chute des prix de l'immobilier est susceptible de se poursuivre, on peut se demander si le système bancaire est suffisamment capitalisé pour résister à de nouveaux chocs éventuels.

La nécessité de renforcer la capitalisation des banques slovènes a été confirmée par les résultats du test de résistance effectué par les superviseurs bancaires de l'Union européenne (CEBS), publiés en juillet 2010. Une seule banque nationale slovène a été soumise à ce test : Nova Ljubljanska Banka (NLB), la plus grande banque du pays, dont un tiers du capital est détenu par l'État. Toutefois, six autres banques étrangères opérant en Slovénie ont été indirectement prises en compte dans l'exercice par le biais des opérations consolidées de leur société mère. Le point de départ du test a été le ratio de fonds propres de catégorie 1 de la NLB, qui (au début de 2010) était de 7.5 %. Une simulation du choc économique présumé a montré que ce ratio tomberait à 7.4 % en 2011. Dans le scénario défavorable additionnel impliquant un choc souverain (défini comme la combinaison d'un relèvement de la courbe des rendements pour tous les pays de l'UE et de hausses par pays des écarts sur la dette publique à long terme), on a estimé que ce ratio tomberait à 6.3 %, niveau plus proche du seuil « de sécurité » (fixé à 6 % dans cette série de tests de résistance) que ceux de la plupart des autres banques testées (graphique 1.10). De fait, on peut faire valoir que la NLB est actuellement trop proche du seuil, compte tenu des problèmes de solvabilité dont souffre le secteur des entreprises et de la vulnérabilité potentielle à un défaut souverain ou à une restructuration de la dette, tandis que des fonds propres supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux exigences de l'accord Bâle III. Dans ce contexte, et compte tenu des problèmes de solvabilité persistants du secteur des entreprises, les actionnaires ont annoncé une recapitalisation de NLB à hauteur de 250 millions d'euros fin novembre 2010 afin d'aider la banque à atteindre un objectif interne de ratio de fonds propres de catégorie 1 de 9 % en 2013.

Le test du CEBS n'ayant pas été appliqué à bon nombre des petites banques européennes dont le ratio de fonds propres suscite le plus de préoccupations, il serait utile pour les autorités slovènes non seulement de continuer à effectuer des tests de résistance sur un plus large échantillon de banques, mais aussi d'entreprendre ces tests de résistance pour l'ensemble du secteur bancaire du pays. Dans le cas de la Slovénie, le scénario défavorable du CEBS était relativement indulgent, avec un taux de croissance de 0.7 % en 2010 et de 0.6 % en 2011. Pour les deux années, l'hypothèse de croissance est plus élevée pour la Slovénie que pour la zone euro (respectivement 0 et -0.4 %), alors que la Slovénie a connu l'une des plus profondes récessions parmi les pays de l'OCDE en 2009. Il vaudrait donc la peine non seulement de continuer à réaliser des tests de résistance à l'aide de scénarios nettement plus exigeants et en couvrant toutes les banques, mais aussi de renforcer la crédibilité des tests en publiant les résultats.

Dans son document sur la *Stratégie de sortie de la crise 2010-13*, le gouvernement a présenté deux moyens possibles de restructurer les mauvais actifs, par le biais d'une structure de défaisance ou au moyen d'une assurance des actifs limitée dans le temps. Le danger, avec des systèmes d'assurances, est que l'on peut avoir l'impression que cela revient à camoufler les problèmes de bilan sans encourager les banques à se restructurer et à débarrasser leur bilan des mauvais actifs. Le gouvernement doit donc aller plus loin dans sa réflexion sur ce point, en examinant de façon plus détaillée ce à quoi mèneraient les différentes options dans la pratique et quelle serait la plus appropriée dans le contexte de la Slovénie. Il faudrait tout d'abord donner aux banques qui ont besoin de capitaux supplémentaires la possibilité de s'en procurer sur le marché, puis procéder à une recapitalisation publique si les capitaux privés ne suffisaient pas. Pour sa part, la Banque de Slovénie a publié récemment des lignes directrices sur le processus d'évaluation interne de l'adéquation du capital aux besoins pour les banques et les caisses d'épargne, afin de

Graphique 1.10. **Ratios de fonds propres dans le secteur bancaire de l'UE**
Ratio de fonds propres de catégorie 1 après le scénario défavorable et un choc souverain,
en pourcentage¹



1. Résultats d'un test visant à évaluer la résistance du système bancaire de l'UE en cas d'évolution économique défavorable et à évaluer la capacité des banques soumises au test d'absorber des chocs éventuels sur les risques du crédit et du marché. Dans un premier temps, 91 banques ont calculé leur ratio estimatif de fonds propres de catégorie 1 selon un scénario de référence pour 2010 et 2011, puis les mêmes calculs ont été effectués selon un scénario défavorable et enfin, dans ce scénario défavorable, un choc sur le risque souverain a été envisagé.

Source : CEBS (2010), 2010 EU Wide Stress Testing, Committee of European Banking Supervisors, www.c-ebc.org/EuWideStressTesting.aspx, consulté le 23 septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369182>

faire en sorte que les banques disposent de processus internes d'évaluation et de limitation de l'exposition aux risques du crédit et du marché. Ces principes directeurs sont aussi censés améliorer le dialogue et l'échange d'informations entre les banques et la Banque de Slovaquie. Au début de 2010, la banque centrale a demandé aux banques slovènes d'accroître encore leurs réserves en capital. Enfin, Bâle III exerce aussi une pression en faveur de l'amélioration du ratio de fonds propres.

Conformément aux accords de Bâle III, qui seront appliqués par étapes entre 2013 et 2019, le niveau minimum de fonds propres après déductions (fonds propres de catégorie 1) sera porté à 4,5 %, plus du double des normes actuelles. Le nouveau ratio minimum de fonds propres de catégorie 1 pondéré en fonction des risques sera fixé à 6 % et le nouveau ratio minimum de fonds propres totaux sera fixé à 8 %. De surcroît, les banques devront obligatoirement détenir une réserve en capital supplémentaire de 2,5 % si elles veulent payer des dividendes et des primes discrétionnaires. Dans la pratique, la plupart des banques voudront probablement détenir davantage de capitaux afin de se garantir contre des chocs qui réduiraient leurs fonds propres à un niveau inférieur aux réserves exigées et qui les empêcheraient de distribuer des dividendes et des primes. Les autorités nationales

de réglementation sont aussi censées mettre en place un système de réserves contracycliques qui obligera les banques à détenir encore plus de capitaux durant les périodes de rapide expansion du crédit. Enfin, le Comité de Bâle a indiqué que les banques importantes du point de vue systémique devront aussi détenir une réserve supplémentaire au titre de leur « importance systémique », dont le montant n'a cependant pas encore été annoncé. Même s'il s'écoulera presque neuf ans avant que les nouvelles normes de fonds propres soient entièrement appliquées, ces réformes vont sans doute forcer de nombreuses banques slovènes et d'autres banques européennes à modifier la structure de leur capital et à augmenter leurs fonds propres.

Les défis à court terme dans le domaine des finances publiques sont de taille

La position budgétaire requiert de nouvelles mesures consolidées à caractère permanent

Entre 2003 et 2007, la Slovénie a réussi à améliorer nettement ses finances publiques en ramenant le déficit des administrations publiques de 2.7 % du PIB à un niveau proche de zéro. Une vigoureuse croissance et les fortes élasticités fiscales qui en ont résulté ont contribué pour beaucoup à ce résultat, au même titre que certaines mesures comptables (voir la dernière *Étude* de l'OCDE). En conséquence, la position budgétaire s'est dégradée rapidement durant la crise. Le déficit des administrations publiques a fait un bond, passant de 1.8 % du PIB en 2008 à 5.8 % du PIB en 2009 et la dette publique a considérablement augmenté, dans une certaine mesure à cause d'injections de capitaux et de liquidité destinées à soutenir le secteur financier. Les stabilisateurs automatiques ont été renforcés par la politique de rattrapage des salaires du secteur public ainsi que par diverses mesures discrétionnaires – pour la plupart temporaires – prises en réponse à la crise.

Assurer la consolidation budgétaire dans le court terme et s'attaquer au problème de la soutenabilité à long terme des dépenses liées à l'âge représentent des défis majeurs. À cette fin, les autorités ont conçu un plan énoncé dans deux documents publiés au début de 2010 : la *Mise à jour 2009 du Programme de stabilité* et la feuille de route intitulée *Stratégie de sortie de la crise pour la Slovénie 2010-13*. Les principaux objectifs étaient les suivants : i) retirer les mesures discrétionnaires de relance budgétaire d'ici à la fin de 2010; ii) mettre en œuvre un assainissement budgétaire fondé sur les dépenses afin de ramener le déficit des administrations publiques à 1.6 % du PIB et le déficit structurel à 1 % du PIB en 2013 ; et iii) poursuivre la réforme des systèmes de retraite et de santé afin de soutenir la viabilité des finances publiques dans le long terme. Les mesures d'austérité adoptées dans le budget 2010 ont porté principalement sur les dépenses, avec un nouveau report de l'augmentation prévue de la masse salariale du secteur public (0.75 % du PIB), une indexation moins généreuse des prestations sociales, surtout au titre des pensions (0.2 % du PIB), et une diminution des transferts en capital (0.5 % du PIB), compensée en partie par un recours accru aux fonds de l'UE. Cependant, du fait d'une évolution budgétaire pire que prévue en termes de trésorerie sur les cinq premiers mois de l'année, et afin de ramener le déficit de l'administration centrale vers un objectif de près de 5 % du PIB, les autorités ont adopté en milieu d'année un collectif budgétaire pour 2010 comportant des mesures supplémentaires de limitation des dépenses, sous forme principalement de nouvelles réductions des dépenses en capital et des transferts, dans une moindre mesure de coupes dans les dépenses en biens et services, et de réductions des subventions.

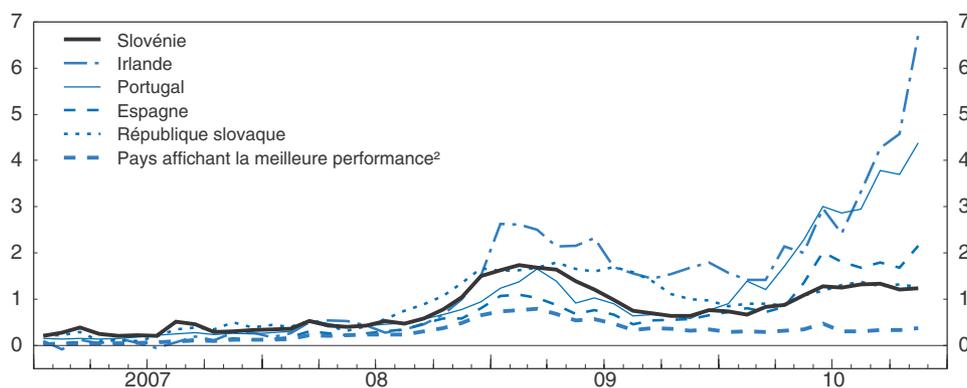
Compte tenu de la dégradation des perspectives budgétaires et de la nécessité de restaurer les finances publiques, la stratégie d'assainissement à moyen terme des autorités

devra être mise en œuvre comme prévu. Il faudrait détailler intégralement ces mesures et préparer un projet de loi dès que possible afin de renforcer la crédibilité du processus d'assainissement. Cependant, certaines des mesures prises à ce jour sont temporaires et ne permettent donc pas de réduire suffisamment le déficit structurel. La réduction de la masse salariale de 1.5 point de PIB entre 2009 et 2013 s'opérera probablement par le biais de mesures temporaires (suppression des primes régulières de résultats et des promotions entre 2009 et décembre 2012, report des deux dernières étapes du relèvement des salaires dans le secteur public, indexation des rémunérations limitée à un quart de l'inflation attendue en 2011, et à une éventuelle hausse de l'inflation effective en excédent de 2 % l'année précédente en 2012).

Les autorités devraient prendre des mesures de restriction supplémentaires afin de réduire durablement le déficit structurel et de parer au risque de dérapage des recettes. Cela permettrait de se prémunir contre de fortes hausses des taux d'intérêt à long terme et réduirait la probabilité d'apparition de difficultés de financement des banques sur les marchés internationaux. De fait, même si les écarts de taux d'intérêt à long terme ne sont pas particulièrement élevés, ils sont plus importants en Slovénie que dans certains autres pays de la zone euro (graphique 1.11). Conformément à l'analyse et aux recommandations faites dans la précédente *Étude* (OCDE, 2009), le gouvernement devrait renoncer aux dernières étapes de la majoration des salaires dans le secteur public et, partant, donner à la restriction salariale un caractère plus permanent. En particulier, les deux étapes restantes, qui vont au-delà de la compensation de la sous-indexation passée des salaires sur l'inflation (OCDE, 2009), devraient être annulées et non reportées jusqu'à ce que la croissance annuelle du PIB dépasse 2.5 %. Un élargissement de l'assiette fiscale pourrait aussi procurer des recettes supplémentaires. Un des problèmes qui se pose est que les propriétaires d'entreprises à responsabilité limitée pourraient réduire leurs obligations fiscales en se payant eux-mêmes sous formes de bénéfiques (à un taux de 20 %) et non de salaires, qui sont assujettis à des cotisations de sécurité sociales bien plus élevées. Les autorités devraient aussi évaluer dans le détail si le coût budgétaire du maintien d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 10 % et d'autres incitations fiscales dans des zones économiques et douanières spéciales ne contrebalance pas les avantages procurés sur le plan de l'activité économique et de l'emploi.

Graphique 1.11. **Écarts de taux d'intérêt à long terme¹**

En points de pourcentage



1. Taux d'intérêt à long terme sur les obligations publiques à 10 ans par rapport au taux allemand.
2. Moyenne non pondérée des écarts les plus faibles dans les pays de la zone euro membres de l'OCDE (Autriche, Finlande, France et Pays-Bas).

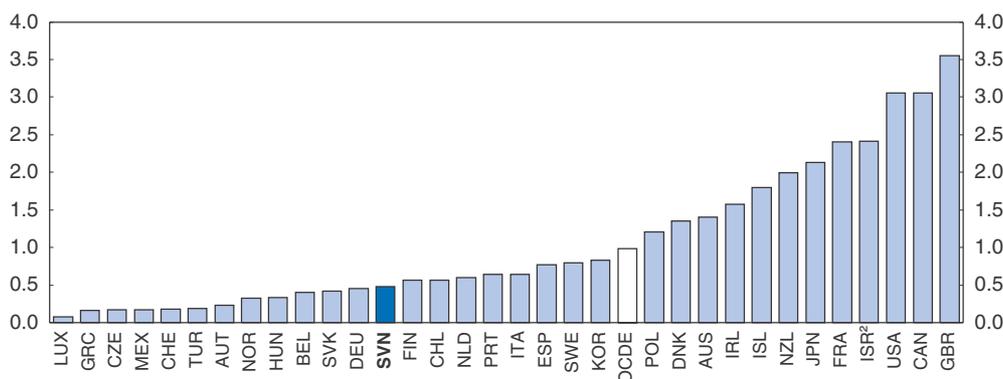
Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369201>

Un autre moyen d'obtenir des recettes additionnelles serait de majorer encore les impôts sur l'environnement, la consommation et la propriété, qui créent le moins de distorsions pour la croissance à long terme (Johansson et al., 2008), encore que la possibilité de le faire dépende de la base d'imposition considérée. Les taxes environnementales sont relativement élevées en Slovénie puisqu'elles représentaient déjà 3 % du PIB contre 2.4 % pour la moyenne des 27 pays de l'UE en 2008. Cette charge a été encore alourdie du fait des majorations des droits d'accise en 2009 et 2010. Pourtant, le niveau du taux d'imposition implicite sur la consommation d'énergie laisse penser qu'il existe encore une marge de manœuvre car ce taux était plus bas en Slovénie que dans 11 des 15 grands pays de l'Union européenne en 2008, même s'il est plus élevé que dans la majorité des nouveaux pays membres de l'UE. Il faut à l'évidence alourdir la fiscalité sur la consommation, notamment en augmentant les droits d'accise sur l'alcool et les cigarettes (qui sont peu élevés en comparaison des autres pays de l'UE) et simplifier le système de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (IMAD, 2010b). En ce qui concerne cette dernière, même si l'efficacité de la TVA est relativement élevée en Slovénie (OCDE, 2009) et s'il y a eu un progrès avec l'accélération du remboursement de cette taxe, la charge administrative est importante à partir d'un seuil obligatoire d'enregistrement (une valeur annuelle de biens et services de 25 000 euros). Cela peut empêcher les petites entreprises de développer et d'enregistrer leur activité et, par conséquent, avoir des effets défavorables sur les recettes de la TVA et le produit de l'impôt sur les sociétés. Enfin, les taxes sur la propriété immobilière représentent une source de recettes relativement inexploitée car elles sont peu élevées en Slovénie par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 1.12). Les autorités envisagent la possibilité de réviser le système actuel d'imposition sur la propriété en créant un impôt unique (au lieu de trois), avec un système général de registre immobilier et une base d'imposition plus étroitement liée à la valeur marchande des biens. Ces initiatives vont dans le bon sens, mais fixer le taux d'imposition à un niveau simplement neutre du point de vue des recettes, comme les autorités l'envisagent dans la *Mise à jour 2009 du Programme de stabilité*, serait une possibilité gâchée. Même si la valeur de l'impôt revient aux collectivités locales, le gouvernement devrait profiter de la réforme pour réduire, en échange, les transferts de l'État au budget des municipalités. Si elles sont appliquées, les mesures prévues plus récemment pour accroître sensiblement la fiscalité immobilière seraient un pas dans la bonne direction. Enfin, compte tenu de la nécessité d'assainir les finances publiques, tout projet de plafonnement des cotisations de sécurité sociale en vue de réduire la pression fiscale sur le travail et d'attirer ou de retenir des travailleurs hautement qualifiés devrait s'accompagner de mesures permanentes et compensant intégralement cette perte de recettes de manière à ne pas affaiblir la position budgétaire (OCDE, 2009).

Il est indispensable de renforcer le cadre budgétaire

Bien que les autorités prévoient de faire porter l'effort de consolidation principalement sur les dépenses, ces dernières ont dépassé les plans ces dernières années (Commission européenne, 2010). Une exécution plus rigoureuse des plans budgétaires devrait être facilitée par la création récente d'un Conseil budgétaire indépendant, conformément aux recommandations de l'OCDE (OCDE, 2009), et par l'adoption d'un système de budgétisation fondé sur les résultats. Toutefois, les procédures de nomination de ses membres ne correspondent pas suffisamment aux exigences d'indépendance pour un tel organisme. L'indépendance du Conseil budgétaire serait renforcée en Slovénie si ses

Graphique 1.12. **Impôts récurrents sur la propriété immobilière**En pourcentage du PIB, 2009¹

1. 2008 pour l'Australie, la Grèce, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et l'agrégat OCDE, qui est une moyenne non pondérée.
2. 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.

Source : OCDE (2010), *Statistiques des recettes publiques* (Base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369220>

membres étaient nommés par le Parlement, et non par le gouvernement comme c'est le cas à l'heure actuelle. En outre, il faudrait renforcer la capacité administrative du Conseil budgétaire car cette nouvelle institution paraît dotée d'effectifs nettement insuffisants, d'autant plus que des devoirs et responsabilités étendus lui ont été assignés (encadré 1.2). Dans un petit pays comme la Slovaquie, il peut être difficile de trouver un grand nombre d'experts nationaux hautement qualifiés, et le Conseil peut devoir s'appuyer sur la capacité administrative du ministère des Finances. Si c'est le cas, il faut veiller à préserver l'indépendance et la crédibilité du nouveau conseil.

Les autorités devraient aussi garantir la transparence et la cohérence des prévisions macroéconomiques. Les prévisions macroéconomiques de l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement (IMAD), office public indépendant ayant une grande expérience de l'évolution des politiques publiques en Slovaquie, servent de base pour l'établissement du budget de l'État. On pourrait renforcer la crédibilité et l'indépendance de ses prévisions en suivant de plus près le modèle des Pays-Bas, où le *Centraal Planbureau* (CPB – Bureau néerlandais d'analyse des politiques économiques) joue un rôle de premier plan dans la conduite de la politique budgétaire en fournissant des prévisions macroéconomiques et budgétaires indépendantes et en évaluant l'impact budgétaire des mesures proposées (Bos, 2008). En tout état de cause, le gouvernement devrait renforcer le rôle de l'IMAD dans le processus budgétaire en en faisant l'unique source de projections macroéconomiques pour la loi budgétaire, comme c'était le cas avant l'été 2010. Le nouveau système qui a permis au gouvernement de fonder ses prévisions sur quatre sources différentes est moins transparent et pourrait saper la crédibilité du processus budgétaire.

Les autorités ont pris une autre mesure importante en adoptant une nouvelle règle de dépenses, également recommandée dans la précédente *Étude*, et cette initiative est fort judicieuse. Selon cette nouvelle règle, la croissance nominale des dépenses des

Encadré 1.2. La création d'un Conseil budgétaire indépendant en Slovénie*

Des droits et responsabilités étendus ont été attribués au Conseil budgétaire créé en 2009 afin d'assurer une évaluation indépendante de la politique budgétaire et la mise en œuvre de réformes structurelles en Slovénie. Les principales tâches du Conseil sont les suivantes :

- Évaluation *ex post* de la stabilité et de la viabilité de la politique budgétaire telle qu'énoncée par le mémorandum budgétaire annuel et le programme de stabilité, et du respect des règles du Pacte de stabilité et de croissance.
- Évaluation de l'adéquation des objectifs budgétaires avec le cadre macrobudgétaire à moyen terme.
- Évaluation annuelle de l'efficacité des dépenses publiques, notamment des fonds de l'Union européenne, sur la base des comptes nationaux.
- Évaluation de l'évolution des différentes catégories de recettes et dépenses publiques du point de vue leur impact sur la viabilité des finances publiques, sur la base des comptes nationaux et des budgets adoptés pour les années suivantes.
- Évaluation de la compatibilité de la politique budgétaire avec la viabilité à long terme des finances publiques compte tenu du vieillissement de la population.
- Évaluation de la transparence des finances publiques et de la qualité des prévisions économiques utilisées pour l'établissement du budget.
- Évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre des politiques structurelles du point de vue de la viabilité des finances publiques, de la croissance économique et de l'emploi.
- Évaluation de la gestion de la dette des administrations publiques et des systèmes de garantie du point de la viabilité et de la stabilité des finances publiques.

* Sur la base de la mise à jour 2009 du Programme de stabilité.

administrations publiques est liée à la croissance de la production potentielle. La croissance des dépenses peut même être plus lente en cas d'écart notable entre les niveaux de dette et de déficit et les objectifs respectifs fixés par les autorités (pour plus de détails, voir encadré 1.3)⁹. Afin d'asseoir la crédibilité de la nouvelle règle, les autorités devraient l'appliquer rigoureusement pendant une période minimum avant de proposer des révisions importantes. Trois améliorations principales pourraient être envisagées dans l'avenir proche :

- *Premièrement*, il faudrait rendre plus transparents les paramètres clés de la règle. Actuellement, la règle autorise un degré assez élevé de discrétion concernant les niveaux fixés comme objectifs pour la dette publique et le déficit primaire, qui peuvent être modifiés au bout de deux ans. Cela ne donne pas d'indication quant à l'objectif à long terme souhaitable pour les finances publiques en Slovénie. Il faudrait peut-être revoir les plafonds, au moins par souci de cohérence avec un objectif à moyen terme du Pacte de stabilité et de croissance, qui consiste à préfinancer une grande partie des dépenses futures liées au vieillissement et d'autres exigibilités non encore comptabilisées. La meilleure façon d'atteindre les objectifs de long terme pourrait être aussi d'adopter des plafonds pluriannuels (au moins au-delà de deux ans) pour les

dépenses publiques. Il faudrait cependant laisser les stabilisateurs automatiques agir sur les dépenses en ne prenant pas en compte dans le plafond les dépenses sensibles à la conjoncture (en particulier les indemnités de chômage).

Encadré 1.3. L'adoption d'une règle de dépenses en Slovénie¹

À la fin de juillet 2009, les autorités slovènes ont adopté une nouvelle règle budgétaire en vue de mieux maîtriser les dépenses des administrations publiques en liant l'expansion de ces dernières à la croissance de la production potentielle. La règle établit un plafond annuel pour les dépenses nominales des administrations publiques et a pour but d'assurer une flexibilité en fixant une vitesse appropriée d'ajustement à une position budgétaire d'objectif. Plus précisément, elle est définie par les équations suivantes :

$$G_{t+1} = G_t(1 + g^*)$$

$$g^* = \underbrace{g^{\text{trend}} - u(b_t - b^*) - v(f_t - f^*)}_{\text{Partie corrective de la règle}}$$

Partie corrective de la règle

où :

- G_t et G_{t+1} sont des estimations des dépenses nominales des administrations publiques, respectivement pour l'année en cours et pour l'année suivante.
- g^* est le plafond de croissance des dépenses nominales des administrations publiques.
- g^{trend} est une moyenne de la croissance nominale de la production potentielle au cours des trois années passées, pendant l'année en cours et sur les trois prochaines années.
- b_t et b^* sont, respectivement, l'estimation du niveau de la dette brute consolidée des administrations publiques en pourcentage du PIB pour l'année en cours et l'objectif fixé en la matière.
- f_t et f^* sont, respectivement, l'estimation du solde primaire des administrations publiques en pourcentage du PIB pour l'année en cours et l'objectif fixé en la matière.
- u et v sont des paramètres discrétionnaires (compris entre 0 et 1) qui indiquent la vitesse de l'ajustement aux niveaux d'objectif de la dette publique et du solde primaire en pourcentage du PIB, respectivement.

La règle a pour objectif de maîtriser la croissance des dépenses afin de parvenir à l'équilibre des finances publiques dans le moyen terme, indépendamment des variations conjoncturelles des recettes budgétaires. Les paramètres b^* , f^* , u et v sont déterminés pour les deux années suivantes. Ils peuvent être révisés et, par conséquent, le plafond de dépenses des administrations publiques peut être modifié également si un assainissement budgétaire est nécessaire et/ou par suite de modifications des estimations de la production potentielle. Si le budget est en équilibre ou si le solde est excédentaire, la croissance des dépenses est conforme à la croissance économique tendancielle (la première partie de l'équation pour g^*). Si un assainissement budgétaire est nécessaire, la seconde partie (corrective) de la règle est activée, de sorte que la croissance des dépenses est réduite en proportion de la différence entre le niveau effectif et le niveau d'objectif du solde primaire et le niveau effectif et le niveau d'objectif de la dette brute consolidée des administrations publiques.

¹ D'après le Mémoire budgétaire 2011-12.

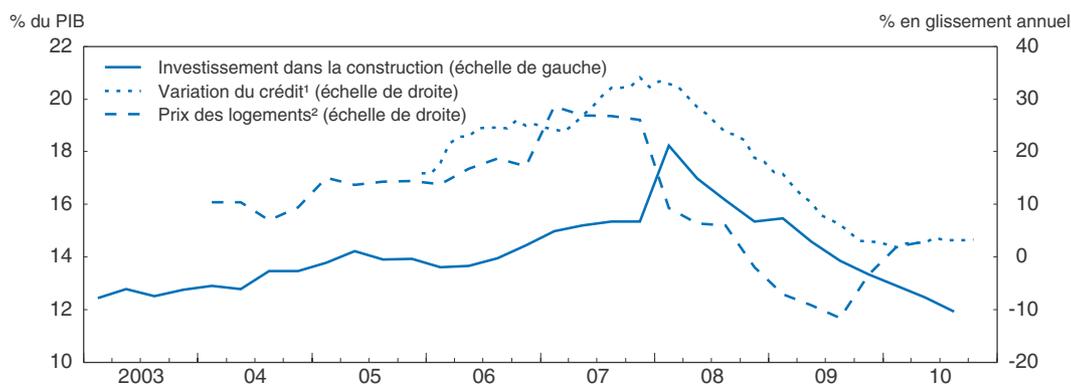
- *Deuxièmement*, il faudrait préciser le niveau d'administration auquel la règle s'applique. Selon la législation actuelle, la règle s'applique aux administrations publiques. Or, dans la pratique, elle semble être interprétée comme s'appliquant à l'administration centrale seulement. Il est théoriquement plus efficace de contrôler les dépenses des administrations publiques que celles de l'administration centrale seulement car cela évite tout assouplissement de la règle à l'occasion du transfert des dépenses de l'administration centrale aux niveaux inférieurs d'administration. Cependant, il est souvent difficile de mettre en place une règle au niveau de l'ensemble des administrations publiques, notamment pour des raisons constitutionnelles. Dans ce dernier cas, la Slovénie devrait limiter l'application de la règle au niveau central mais définir les dépenses sur la base du fait générateur et non sur la base des paiements (afin de limiter les possibilités d'artifices comptables) et, éventuellement, la compléter par des règles additionnelles applicables au niveau des collectivités locales.
- *Troisièmement*, l'autorisation de ne pas respecter la règle dans certaines situations économiques doit être rendue plus transparente et plus indépendante de l'administration centrale que ce n'est le cas actuellement. À l'heure actuelle, les paramètres indiquant la rapidité de l'ajustement aux deux objectifs peuvent être révisés, ce qui donne une certaine discrétion d'application de la règle. Il importe néanmoins de les fixer de manière transparente afin de faire mieux respecter la règle. Par ailleurs, tout écart par rapport à la règle devrait être évalué par le Conseil budgétaire. Ce dernier pourrait autoriser discrétion et flexibilité dans l'application de la règle dans des cas exceptionnels ou en cas d'erreur de mesure lors de l'évaluation du solde structurel (Koske et Pain, 2008). Afin de lisser les écarts par rapport aux objectifs, l'on pourrait envisager de créer un compte d'ajustement similaire à la règle du frein à l'endettement qui existe en Suisse (OCDE, 2007).

L'amélioration de la capacité de production de l'économie requiert une réforme structurelle continue

Même si la baisse de la production potentielle et la hausse du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) ont été imputables, pour une grande part, aux effets économiques de la crise financière mondiale elle-même, la crise a aussi révélé d'importantes faiblesses dans la structure de l'économie slovène. Comme il a été indiqué plus haut, avant la crise la croissance était grandement tributaire du crédit et de l'activité de construction. Entre 2003 et 2008, la part de l'investissement du secteur de la construction dans le PIB est passée de près de 13 % à près de 18 % (graphique 1.13). S'il est vrai que l'activité de construction et le crédit étaient justifiés par la nécessité d'améliorer l'infrastructure et d'étoffer davantage le marché des capitaux, cette forte expansion a inévitablement pris fin en 2008 et l'activité de construction, les prix du logement et le crédit aux entreprises sont encore faibles deux ans environ après le début de la récession.

L'économie slovène a besoin d'être rééquilibrée pour s'appuyer sur de nouvelles sources de croissance, en vue notamment de rétablir sa compétitivité dans la zone euro. Aussi, le reste du présent chapitre est-il consacré aux mesures qui permettraient d'améliorer la viabilité à long terme des finances publiques tout en renforçant l'offre de main-d'œuvre et la demande de travailleurs âgés (réforme des retraites) ainsi qu'aux réformes destinées à améliorer le fonctionnement des institutions du marché du travail.

Graphique 1.13. Investissement dans la construction et croissance du crédit



1. Total des prêts résultant de créances sur des institutions non financières dans le bilan des autres institutions financières monétaires.
2. Prix des logements anciens.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre ; Banque de Slovénie (2010), *Monthly Bulletin*, vol. 19, n° 11 et Office statistique de la République de Slovénie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369239>

Seront ensuite examinées les mesures en matière d'innovation qui permettraient à la Slovénie de se rapprocher de la frontière de l'innovation. Le chapitre 2 présente dans leurs grandes lignes quelques réformes des dépenses d'éducation et des institutions de ce secteur visant à renforcer le capital humain. Le chapitre 3 examine en profondeur les facteurs qui freinent l'investissement en Slovénie et montre comment la rationalisation des participations de l'État et l'amélioration du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques peuvent donner un nouvel élan à la croissance de la productivité.

Il est essentiel de réformer le système de retraites si l'on veut assurer la viabilité à long terme des finances publiques

Une réforme générale des retraites s'impose

La Slovénie se trouve face à des pressions démographiques et à des coûts considérables liés au vieillissement. Le taux de dépendance des personnes âgées (rapport de la population de 65 ans et plus à la population de 15-64 ans) passera probablement de 23 % en 2008 à 62 % en 2060. Il est prévu une diminution de la population d'âge actif (15-64 ans) de 32 %, contre 15 % pour l'UE dans son ensemble, d'ici à 2060 (Commission européenne, 2008). Les dépenses publiques au titre des retraites représentent actuellement environ 11 % du PIB, mais cette part pourrait atteindre quelque 20 % du PIB en 2060, ce qui pose des questions quant à la viabilité financière du système de retraites (voir la précédente *Étude* pour une description détaillée du système de retraites actuel)¹⁰.

La forte hausse attendue des dépenses de retraite tient à la générosité du système. L'âge effectif de départ en retraite est très bas en Slovénie (près de 60 ans en moyenne pour les hommes et pour les femmes en 2006). L'âge minimum d'ouverture des droits à la retraite et l'âge requis pour une pension à taux plein sont l'un et l'autre bas, de 58 ans pour les hommes et 57 ans pour les femmes (ayant cotisé pendant au moins 15 ans au régime). De plus, si les travailleurs ont des carrières relativement longues¹¹, ils ont droit à une pension à taux plein dès 58 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes. Deuxièmement, il y a peu d'incitations financières à continuer de travailler une fois que l'on remplit les conditions d'ouverture des droits¹². La pénalité permanente (qui s'ajoute

au taux de perte d'acquisition de droits de 1.5 % par an) en cas de départ avant l'âge ouvrant droit à une pension à taux plein (63 ans) est bas aussi¹³.

La réforme proposée des retraites marque un pas dans la bonne direction...

Les autorités slovènes ont établi un projet de réforme générale qui devrait entrer en vigueur début 2011¹⁴. Il s'agit principalement de durcir les conditions d'ouverture des droits à pension, d'inciter les seniors à continuer de travailler, et d'aligner dans une certaine mesure le traitement des hommes et des femmes. Cette réforme devrait aider à améliorer la viabilité des finances publiques et à renforcer l'offre de main-d'œuvre. Les principales mesures sont les suivantes :

- Relèvement de l'âge d'ouverture des droits à une pension à taux plein (c'est-à-dire sans décote) et de l'âge minimum de départ en retraite (avec décote). L'âge légal de la retraite sera de 65 ans et l'âge minimum de départ de 60 ans¹⁵. L'écart d'âge de la retraite entre les hommes et les femmes se comble progressivement. L'âge de la retraite pour les travailleurs ayant une carrière longue augmentera aussi, passant à 60 ans pour les hommes et 58 ans pour les femmes. En même temps, la période de cotisation requise augmente d'autant.
- Allongement progressif de la période prise en compte pour le calcul de la pension, qui sera non plus constituée des 18 mais des 30 meilleures années consécutives, dont les trois plus mauvaises ne seront pas prises en compte¹⁶. Les gains passés seront toujours réévalués, comme dans le système actuel, en fonction de la progression des salaires. Globalement, l'allongement de la période prise en compte réduira la pension de référence, qui est essentiellement la moyenne des salaires mensuels nets sur 27 années d'assurance, d'environ 10 % (Čok et al., 2010)¹⁷. Cependant, la nouvelle législation fixera le taux de remplacement à 60 %, même s'il est vrai qu'il aurait été ramené progressivement en-dessous de ce niveau sans la réforme¹⁸.
- Modification de l'indexation des prestations de retraite. Dans le système actuel, les prestations de retraite sont indexées sur la croissance des salaires nominaux dans l'ensemble de l'économie. La nouvelle législation propose une formule mixte liant les prestations de retraite aux salaires et aux prix en vue de réduire la générosité du système d'indexation tout en répercutant toujours une partie des améliorations du niveau de vie sur les retraités. Les poids de la croissance des salaires et de l'inflation en termes nominaux seront respectivement de 70 % et 30 % à compter de 2016 (et temporairement de 60 % et 40 % entre 2012 et 2015).
- Des modifications seront apportées au système bonus/malus afin de renforcer les incitations à rester en activité. Les personnes qui remplissent les conditions pour prendre leur retraite mais qui continuent de travailler à temps plein pourront prétendre à 20 % des prestations de retraite auxquels elles ont droit, en remplacement du système de bonus actuel. La pénalité permanente pour départ anticipé serait aussi de 0.3 % par mois avant l'âge de 65 ans, alors que dans le système actuel les taux de pénalité vont décroissant au fur et à mesure que l'on se rapproche de l'âge légal de retraite.

Enfin, pour permettre une mise en œuvre plus flexible du système de retraite partielle, il faut inciter davantage les travailleurs à rester en activité au-delà de l'âge d'ouverture des droits à pension. La nouvelle législation élargira la définition de la retraite partielle et autorisera des proportions différentes de travail et de prestations de retraite de manière que les retraités ne soient pas limités dans l'aménagement de leur temps de travail¹⁹.

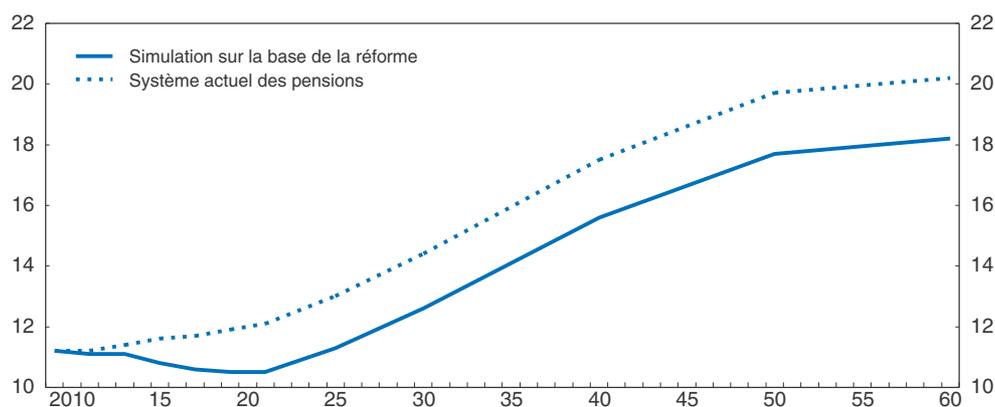
La réforme prévoit aussi des incitations financières pour aider les employeurs à améliorer l'employabilité des travailleurs âgés. Les cotisations patronales de sécurité sociale seront réduites de 30 % pour les travailleurs de plus de 60 ans. Il sera encore plus intéressant d'embaucher des travailleurs ayant une longue carrière derrière eux au cours de la période de transition allant jusqu'à 2017 puisque les employeurs ne paieront que 50 % de leurs cotisations de sécurité sociale pour ces salariés. Cette mesure constitue l'élément central de la réforme pour soutenir la demande de travailleurs âgés, qui éprouvent des difficultés à rester en activité en Slovénie (OCDE, 2009).

... mais cela ne suffit pas à assurer la viabilité à long terme des finances publiques

Même si la réforme des retraites va dans la bonne direction, elle n'améliorera la situation que temporairement et est loin de résoudre les difficultés budgétaires qui se profilent à long terme. La proposition initiale adoptée par le gouvernement aurait abaissé la part des dépenses publiques de retraite de 3 points pour la ramener à 17 % du PIB d'ici à 2060, ce qui était appréciable mais largement insuffisant par rapport aux besoins. Après les récentes modifications du projet gouvernemental introduites par le Parlement (par exemple une plus grande indexation des prestations sur les salaires), les gains escomptés seraient encore plus faibles, et représenteraient 2 points de pourcentage (graphique 1.14). Compte tenu des périodes de transition généralement longues qui s'écoulent avant que les réformes des retraites ne soient intégralement mises en œuvre, les autorités devraient s'attacher sans tarder à combler le déficit qui reste.

Graphique 1.14. **Impact de la réforme proposée des retraites sur les dépenses publiques**

En pourcentage du PIB



Source : M. Čok, J. Sambt et B. Majcen (2010), « Financial Implications of the Proposed Reforms », rapport de la Faculté d'économie de l'Université de Ljubljana.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369258>

Une réduction du taux de remplacement (actuellement de 60 %) améliorerait notablement la viabilité du système de retraites. Le gouvernement pourrait abaisser ce taux en réduisant le taux d'acquisition des droits à pension ou en modifiant le mode de revalorisation des gains passés pour le calcul de la pension de référence. Dans ce dernier cas, au lieu d'indexer les pensions sur la progression des salaires, la formule de calcul serait fondée sur l'inflation passée ou, du moins, tiendrait compte à la fois de la croissance des salaires et de l'inflation. Il faudrait aussi revoir la générosité des prestations de retraite.

Le poids accordé à l'inflation devrait être encore plus grand que dans la formule proposée actuellement (50 % pour l'inflation et 50 % pour la croissance des salaires, par exemple, comme dans la formule suisse). Dans les deux cas, les poids respectifs de la croissance des salaires et de l'inflation dépendront de ce qui est requis pour assurer la viabilité financière du système. Enfin, pour compenser les réductions de prestations publiques de retraite qui s'ensuivront, la Slovénie devrait renforcer le rôle du système de pensions privé (par exemple, les plans de retraite financés par l'employeur). Le système de pensions privé non obligatoire (deuxième pilier) est relativement récent et ne couvre qu'environ la moitié de la population. Par ailleurs, les niveaux de cotisation actuels ne sont pas suffisamment élevés pour assurer des prestations adéquates. Les autorités devraient par conséquent chercher à étendre le système de pensions privé à l'aide d'incitations appropriées. Pour les groupes les plus vulnérables qui n'y ont pas accès, il faudrait assurer des filets de sécurité suffisants.

S'il est vrai que la législation proposée portera la décote pour retraite anticipée à 0.3 % par mois, cela sera peut-être trop peu pour empêcher les travailleurs de partir avant l'âge légal. Dans les pays de l'OCDE où les systèmes de pensions de vieillesse sont proches de la neutralité actuarielle²⁰, les réductions permanentes des prestations sont beaucoup plus marquées. Au Japon et en Islande, par exemple, les taux de pénalité sont respectivement de 6 % et 7 % par an. De plus, le taux uniforme d'acquisition de droits, de 2 %, est aussi relativement faible et réduit les prestations potentielles constituées par année de travail supplémentaire²¹. Il serait avantageux de s'acheminer vers la neutralité actuarielle (marginale) du système.

L'âge légal de la retraite sera porté à 65 ans, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, mais plusieurs pays ont déjà commencé à le repousser à 67 ans, compte tenu de l'amélioration de l'espérance de vie. Les autorités devraient envisager d'indexer des paramètres importants tel que l'âge de la retraite et la période de cotisations requise afin qu'ils s'ajustent automatiquement en fonction de l'évolution de l'espérance de vie, les ajustements discrétionnaires demandant généralement de laborieuses discussions et étant longs à mettre en œuvre. Il faudrait aussi mieux aligner les conditions d'ouverture des droits à pensions pour les hommes et pour les femmes. Les périodes de cotisations requises seront toujours différentes et les femmes continueront de bénéficier de conditions plus favorables. Étant donné que les femmes vivent généralement plus longtemps que les hommes (elles ont, en moyenne dans les pays de l'OCDE, une espérance de vie à 65 ans supérieure d'environ 3.5 ans à celles des hommes), cette différence de traitement ne semble pas justifiée sur le plan actuariel. Si cette différence se fonde sur d'autres considérations telles que les années passées à élever des enfants, le mieux serait de ne prendre ces facteurs en compte que dans la période de cotisations exigée.

Comme envisagé dans le Livre vert de 2009 sur la modernisation du système de retraite slovène, le gouvernement devrait envisager d'établir un nouveau régime à cotisations définies notionnelles comme principal pilier lié aux gains et de réunir les piliers obligatoires existants en un seul afin d'offrir une pension de base universelle. Cela moderniserait le système, améliorerait le lien entre les cotisations et les prestations de retraite et offrirait un mécanisme permettant d'équilibrer les finances du système de retraite. Enfin, les autorités devraient aussi accorder de l'attention à d'autres réformes qui pourraient renforcer la viabilité du système de retraite. Il s'agirait de créer des conditions favorables à l'amélioration des taux de fécondité et de maintenir des flux migratoires nets positifs. Il est également indispensable d'accroître l'employabilité des travailleurs âgés, notamment par des programmes de formation permanente (chapitre 2).

Accroître la flexibilité du marché du travail est une des clés de l'amélioration de la compétitivité

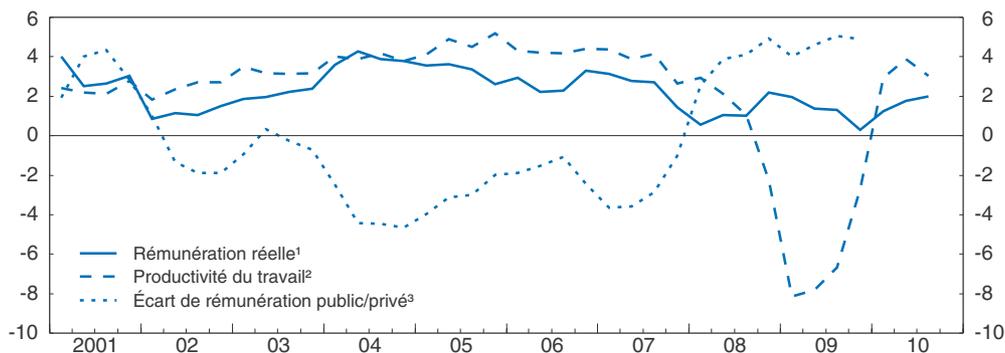
Si l'on veut rétablir puis améliorer la compétitivité en Slovénie, il faut des institutions du marché du travail plus flexibles. Même si le risque de croissance excessive des coûts unitaires de main-d'œuvre paraît plus sérieux dans le secteur des biens et services non échangeables de l'économie que dans celui qui est ouvert au commerce international (la progression des salaires dans le secteur public s'est en fait accélérée entre le milieu de 2008 et le milieu de 2009 du fait de la mise en œuvre d'un nouveau système de rémunérations), les évolutions dans les deux secteurs sont indissociables l'une de l'autre. Une flambée des salaires peut, par exemple, influencer sur les décisions relatives à l'offre de main-d'œuvre, et elle peut aussi avoir des retombées sur les salaires et les coûts autres que les coûts de main-d'œuvre dans le secteur des biens échangeables. En outre, une législation stricte en matière de protection de l'emploi et l'absence de consensus social pour faire en sorte que les rémunérations augmentent au même rythme que la productivité peuvent constituer une importante contre-incitation pour les entreprises étrangères à accroître leurs investissements directs (chapitre 3).

Dans l'Étude de 2009, plusieurs recommandations ont été formulées en vue d'accroître la flexibilité du marché du travail : simplifier les démarches administratives relatives aux préavis et aux licenciements individuels ; assouplir les conditions d'autorisation des licenciements individuels ; réviser les dispositions relatives aux indemnités de licenciement ; et ne pas augmenter (et non réduire) le ratio salaire minimum/salaire médian. Un progrès partiel a été réalisé dans certains de ces domaines. Le gouvernement a adopté un projet de loi sur les petits emplois à horaires réduits qui étend aux seniors et aux chômeurs l'accès à des emplois moins strictement réglementés. La loi rendra aussi le travail des étudiants moins attractif pour les employeurs et pour les étudiants (chapitre 2). Le gouvernement a aussi allégé quelque peu la protection de l'emploi sur contrats réguliers en écourtant légèrement les délais de préavis et en diminuant les indemnités de licenciement. Les autorités doivent continuer de développer ces réformes. Même après la réforme de la législation relative à la protection de l'emploi (LPE), l'indicateur de la LPE de la Slovénie restera largement supérieur à la moyenne OCDE, surtout en ce qui concerne les contrats réguliers. Le gouvernement devrait suivre les recommandations de l'Étude précédente.

Il faudrait aussi faire plus pour ralentir la progression des salaires dans le secteur public au fil des années. Comme indiqué plus haut, il serait utile, pour commencer, d'annuler les étapes restantes du relèvement des rémunérations dans le secteur public, qui vont au-delà de la compensation de la sous-indexation passée des salaires sur l'inflation (OCDE, 2009). Les salaires du secteur privé ont effectivement augmenté plus vite que ceux du secteur public entre 2002 et 2007, période de forte expansion économique (graphique 1.15). Cependant, suite à la rapide hausse des rémunérations publiques enregistrée en 2008 et au début de 2009, à la fin de la décennie, les salaires du secteur public dépassaient de 27 % ceux du secteur privé, soit exactement le même écart qu'au début de la décennie. Si les plans actuels de relèvement des salaires dans le secteur public sont mis en œuvre, l'écart se creusera notablement au cours des quelques années à venir. S'il est vrai que l'écart de salaire est imputable en partie au niveau de qualification moyen, plus élevé dans le secteur public, les fonctionnaires bénéficient aussi de conditions d'emploi (indépendamment du salaire) bien meilleures que les salariés du secteur privé, jouissant notamment d'une plus grande sécurité de l'emploi. Augmenter les salaires dans

Graphique 1.15. **Rémunération de la main-d'œuvre et croissance de la productivité**

Pourcentage de variation en glissement annuel



1. Taux de rémunération dans l'ensemble de l'économie, corrigé par l'indice des prix à la consommation harmonisé.
2. PIB à prix constants par personne ayant un emploi.
3. Différence entre le pourcentage de variation de la rémunération dans le secteur public et dans le secteur privé.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre.

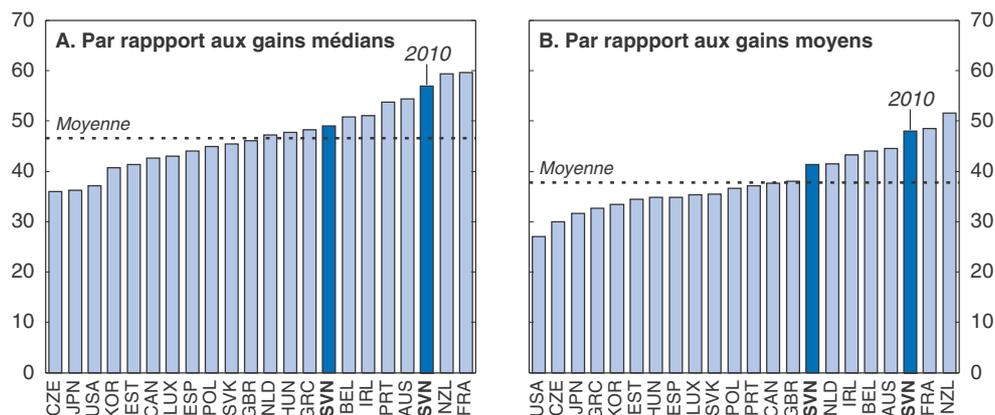
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369277>

le secteur public pourrait amplifier les effets négatifs de leur croissance excessive des années précédentes. Ces hausses de rémunération seraient aussi difficiles à justifier en période de restrictions budgétaires.

Un autre sujet de préoccupation est la décision prise au début de 2010 de relever le salaire minimum de 23 % en 2012 au plus tard, décision encore aggravée par le fait que la majeure partie de l'augmentation est déjà appliquée. Une fois mise en œuvre intégralement, cette hausse augmentera sensiblement le ratio salaire moyen/salaire médian (graphique 1.16). L'impact économique de la décision concernant le salaire minimum a été étudié à la fois par l'IMAD et par la Banque de Slovaquie, mais dans des cadres analytiques différents (Brezigar-Masten *et al.*, 2010 ; IMAD, 2010c ; Banque de Slovaquie, 2010). Selon l'IMAD, si l'augmentation du salaire minimum est appliquée immédiatement (en fait, tel a été le cas pour plus de 60 % des salariés en 2010), il en résultera une majoration de la croissance des salaires d'environ 2.1 points, répartie à parts égales entre l'effet direct sur les salariés qui recevront le salaire minimum et les retombées pour les autres salariés. Tandis que le nombre de salariés rémunérés au salaire minimum semble devoir doubler pour s'établir à près de 40 000, les estimations de l'IMAD laissent entrevoir une perte de quelque 5 000 emplois dans le court terme et de près de 20 000 sur le long terme. L'analyse de la Banque de Slovaquie semble indiquer que l'impact sur l'emploi de la hausse du salaire minimum sera beaucoup plus faible du fait que des salaires plus élevés accroissent la consommation, ce qui se répercute en retour sous forme d'une demande plus forte de main-d'œuvre. Il est difficile a priori de savoir lesquelles de ces estimations se révéleront les plus exactes. Ce qui n'est guère contestable, cependant, c'est que les conséquences négatives de la décision toucheront essentiellement les jeunes et les travailleurs non qualifiés (voir la précédente *Étude*), dont l'emploi est plus sensible à l'évolution des salaires au bas de l'échelle, et les entreprises opérant dans des industries produisant des biens échangeables à faible valeur ajoutée (comme les textiles), qui ne pourront pas répercuter l'augmentation des coûts salariaux sur les prix. En tout état de cause, la hausse substantielle du salaire minimum a abouti à une nette compression au bas

Graphique 1.16. **Salaires minimums**

En pourcentage, 2009



1. Les gains médians sont ceux des salariés à temps plein et les gains moyens sont ceux des travailleurs à temps plein. En ce qui concerne la Slovaquie, le chiffre pour 2010 est une estimation de l'OCDE.

Source : OCDE (2010), Base de données sur les salaires, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932369296>

de l'échelle des salaires, puisque le nombre de travailleurs payés au salaire minimum en proportion du total des salariés est passé de 3 % en 2009 à 6.8 % (42 000 salariés) en septembre 2010.

Globalement, la décision d'augmenter le salaire minimum se justifie difficilement compte tenu de la faiblesse actuelle du marché du travail. Cette décision montre bien que le modèle de consensus social de la Slovaquie accorde beaucoup plus de poids à l'équité qu'à l'efficacité dans la détermination des salaires. De fait, le principal argument mis en avant pour justifier le relèvement du salaire minimum était qu'il fallait opérer un ajustement par rapport au coût de la vie. Toutefois, un salaire minimum élevé va à l'encontre de l'objectif déclaré de la Slovaquie, qui est d'introduire la « flexicurité » dans les institutions du marché du travail. Maintenant que la Slovaquie est membre de la zone euro, les autorités et les partenaires sociaux devront davantage se concentrer vers les enjeux liés au maintien de la compétitivité. Lors de la fixation du salaire minimum, il leur faudra donc prendre en considération non seulement les objectifs d'équité mais aussi la situation macroéconomique et l'impact prévisible des réformes sur les taux de chômage des travailleurs peu qualifiés et sans expérience. À cette fin, il faudrait indexer le salaire minimum uniquement sur la hausse des prix à la consommation (comme le stipule la loi sur le salaire minimum adoptée en 2010), et ce pendant une période prolongée. Cela préserverait le pouvoir d'achat des personnes rémunérées au salaire minimum tout en permettant un creusement progressif de l'écart entre le salaire minimum et le salaire médian, améliorant les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs peu qualifiés.

La Slovaquie a de plus en plus besoin d'améliorer son efficacité en matière d'innovation²²

Les décideurs publics de nombreux pays s'intéressent de plus en plus à l'innovation comme important moteur potentiel de la croissance économique (OCDE, 2010). En ce qui concerne les facteurs de production (dépenses de R-D en pourcentage du PIB et nombre de chercheurs par million d'habitants), les ressources allouées par la Slovaquie sont

proportionnées à son niveau de vie. La Slovénie alloue même davantage de ressources à la R-D, en pourcentage du PIB, que plusieurs autres pays ayant un niveau comparable de PIB réel par habitant (République tchèque, Grèce, Nouvelle-Zélande, Portugal et Espagne). Parmi les PECO, aucun autre pays ne consacre davantage de ressources à la R-D en proportion du PIB. Après avoir augmenté lentement au fil du temps, l'intensité de R-D (dépenses de R-D en pourcentage du PIB) n'est que légèrement inférieure à la moyenne de l'UE27 (1.7 % du PIB contre 1.9 % pour l'UE27 en 2008). Sur ce total, toutefois, la composante « entreprises » se renforce depuis 2005. À près de 63 % des dépenses totales de R-D en 2008, la part des entreprises (concentrée dans le secteur manufacturier) a dépassé largement la moyenne de l'UE27, qui s'établit à 55 %. En revanche, les dépenses de R-D des entreprises dans le secteur des services ont été négligeables, ce qui laisse penser que le développement d'innovations non technologiques n'est pas considéré comme une priorité.

En ce qui concerne les résultats, l'évolution de l'activité d'innovation, mesurée approximativement par le nombre d'entreprises innovantes et d'entreprises à forte croissance, les exportations de haute technologie, les exportations de services et les flux d'investissement direct étranger (IDE), donne une image différente. Dans tous ces domaines, la Slovénie obtient des résultats inférieurs à ceux des autres pays de l'OCDE (tableau 1.3 et chapitre 3). Le gros des dépenses de R-D des entreprises est naturellement réalisé par un petit nombre de grandes entreprises, dont 90 % avaient des activités d'innovation au cours de la période 2006-08. Le nombre d'entreprises de haute technologie par habitant dans le secteur manufacturier et le secteur des services est tout aussi bas, loin des niveaux observés en République tchèque et en Hongrie. Les exportations de haute technologie et de services sont restées faibles en proportion des exportations totales (Bučar et al., 2010). Les entrées d'IDE sont aussi restées en retrait par rapport à la profonde intégration de la Slovénie sur les marchés de produits étrangers (avec des parts de commerce extérieur élevées et croissantes) et en comparaison de celles des autres PECO. Le potentiel d'absorption des meilleures pratiques liées à la technologie par le biais des entrées d'IDE est donc en grande partie inexploité. Les entrées d'IDE constituent un puissant moteur de l'innovation²³. En revanche, le nombre de brevets triadiques²⁴ et de publications scientifiques (par million d'habitants) a augmenté entre 2001 et 2008 suivant l'augmentation des intrants de la R-D (tableau 1.3).

Une analyse comparative réalisée par l'IMAD (2010d) fournit des éléments qui révèlent clairement l'inefficience du système d'innovation de la Slovénie. Par rapport aux dépenses de R-D de la période 2001-06, les dividendes de l'innovation pour la Slovénie, en termes de brevets et de publications scientifiques par habitant, ont été faibles en comparaison de plusieurs autres pays de l'OCDE. Deux autres sources confirment le manque d'efficience de l'innovation. Les données de l'*European Innovation Scoreboard* (Commission européenne, 2009) montrent que le progrès de la Slovénie du point de vue des résultats de l'innovation en 2006-08 a été peu marqué au regard de l'augmentation parallèle des intrants de l'innovation. De même, le classement des pays les plus innovants dans le monde effectué par l'*Economist Intelligence Unit* (EIU, 2009), fait apparaître une incohérence entre les niveaux d'intrants et d'extrants dans l'activité d'innovation de la Slovénie, incohérence qui tend toutefois à s'atténuer au fil du temps²⁵.

Ces résultats décevants sont liés principalement à trois contraintes majeures : i) des obstacles à la création d'entreprises et à l'expansion des entreprises existantes ; ii) un manque de dynamisme entrepreneurial (reflétant les valeurs culturelles et l'absence de formation à l'entrepreneuriat) ; et iii) un Système national d'innovation complexe et

Tableau 1.3. Indicateurs de l'innovation

	Chercheurs (par millier de la population active)		Dépôts de brevets triadiques ¹ (par million d'habitants)		Publications scientifiques ² (par million d'habitants)	
	2001 ³	2008	2001	2008	2001	2007
Slovénie	4.6	6.8	3.2	9.3	427	633
Allemagne	6.7	7.2	69.2	73.4	518	541
Autriche	6.1	8.1	31.8	51.7	557	579
Danemark	6.8	10.6	42.4	60.5	918	953
Hongrie	3.6	4.4	3.1	4.9	235	244
Norvège	8.5	10.0	20.1	25.1	712	855
Pologne	3.2	3.6	0.3	0.6	147	187
République slovaque	3.6	4.7	0.4	0.7	172	180
République tchèque	2.9	5.7	1.4	2.2	251	354
Suède	10.3	9.8	75.8	88.3	1 127	1 071

1. Selon la résidence des inventeurs et par année de priorité (l'année du premier dépôt international de brevet). Les familles de brevets triadiques sont des brevets déposés auprès de l'Office européen des brevets (OEB), du Japan Patent Office (JPO) et de l'US Patent and Trademark Office (USPTO).

2. Articles de science et d'ingénierie.

3. 2002 pour l'Autriche.

Source : OCDE (2010), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (Base de données), octobre et National Science Board (2010), *Science and Engineering Indicators 2010*, National Science Foundation.

opaque, mal coordonné et qui souffre d'un manque de « planification » et de « suivi de mise en œuvre ». Chacune de ces contraintes est peut-être due, dans une certaine mesure, à un effet d'écho du passé, lorsque, avant le passage à l'économie de marché en 1990, les dirigeants excluaient totalement toute idée d'entrepreneuriat (EIU, 2009). Compte tenu des problèmes qui se posent du côté de l'offre interne et externe, la Slovénie doit rendre le système public de R-D et les centres de soutien aux entreprises plus réactifs aux exigences des entreprises en matière de R-D, tant dans le secteur manufacturier que dans le secteur des services. Il faut pour cela repenser le Système national d'innovation.

En premier lieu, il faut assouplir les obstacles à la création d'entreprises et à l'expansion des entreprises existantes

Les enquêtes auprès des entreprises menées par la Banque mondiale, le Forum économique mondial (*World Economic Forum*) et le *Global Entrepreneurship Monitor* reconnaissent à la Slovénie un degré élevé de « liberté économique ». Le dernier classement de la Banque mondiale sur la « facilité de faire des affaires » ne dénote quasiment aucune amélioration du classement global de la Slovénie, même si les obstacles à l'enregistrement de la propriété ont été quelque peu réduits et si les conditions des échanges internationaux se sont sensiblement améliorées (Banque mondiale, 2010a). Le rapport du Forum économique mondial sur la compétitivité mondiale note aussi une régression dans le classement, la Slovénie tombant au 45^e rang sur 133 pays (WEF, 2010).

Cependant, les deux enquêtes révèlent que la notion de « liberté d'entreprise » en Slovénie cache un petit nombre de domaines soumis à des restrictions sévères, qui ont chacun un effet négatif direct sur l'activité d'innovation. Le Forum économique mondial cite notamment les règles restrictives applicables à l'IDE, les taux peu élevés de participation étrangère, la faiblesse des flux d'IDE, le caractère limité des transferts de technologie et une réglementation rigide de l'emploi. Le degré de rigidité de la Slovénie dans le domaine de l'emploi est l'un des plus élevés parmi les 133 pays couverts par l'enquête du Forum économique mondial. Dans la même veine, l'enquête de la Banque

mondiale pointe aussi la rigidité de l'emploi ainsi que les lourdeurs administratives dans le domaine des permis de construction et de l'enregistrement des titres de propriété comme principaux obstacles à l'entrepreneuriat.

Conscient de ces obstacles, le gouvernement a adopté en 2010 un programme visant à alléger la charge administrative dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'enregistrement de la propriété (voir chapitre 3, encadré 3.2). Il faudrait accélérer le processus de réduction des obstacles à la création d'entreprises et à l'expansion des entreprises existantes.

En deuxième lieu, il faut développer les compétences au service de l'innovation

Le capital humain revêt une importance particulière pour l'innovation puisque les personnes qualifiées créent et utilisent les connaissances. Les compétences stimulent l'innovation par le biais de la création de connaissances nouvelles, de l'adoption de nouvelles technologies et de l'adaptation des technologies existantes ainsi que de la disposition à apprendre. Les différences internationales de revenu par habitant sont donc imputables, pour une grande part, à des différences dans le capital humain (OCDE, 2010).

Pourtant, du point de vue du renforcement de l'activité d'innovation, un petit nombre de domaines demandent un examen plus approfondi. Selon le Global Entrepreneurship Monitor, la Slovénie souffre d'un manque de compétences de gestion et d'une faible activité entrepreneuriale à un stade précoce, ce qui fait dire à certains chercheurs qu'il s'agit d'un pays « endormi » sur le plan de l'entrepreneuriat (Bučar *et al.*, 2010). S'il est vrai que les taux d'inscription dans l'enseignement tertiaire ont fortement augmenté ces dix dernières années, les résultats à ce niveau laissent à désirer (chapitre 2). Rares sont les écoles, les universités et les instituts de recherche qui offrent des possibilités de formation à l'entrepreneuriat, malgré l'introduction progressive de programmes d'études dans ce domaine dans le système scolaire, dans le cadre de projets pilotes, depuis 2008 (OCDE, 2009). Il faudrait accélérer la mise en place de programmes de formation à l'entrepreneuriat dans les établissements scolaires, universitaires et de recherche. Le programme de conseils aux entrepreneurs existants et éventuels, financé par un système de bons et offert par l'Agence publique slovène pour l'entrepreneuriat et les investissements étrangers (JAPTI), donne des résultats positifs et devrait être étendu. Les Enquêtes communautaires sur l'innovation publiées ces dernières années ne révèlent aucune hausse de la propension des PME à innover pour des raisons technologiques et non technologiques, en dépit des efforts déployés par l'État pour les y encourager.

En troisième lieu, il faut améliorer l'efficacité du Système national d'innovation

La performance d'un pays en matière d'innovation dépend pour beaucoup de la qualité de sa gouvernance dans le domaine de la science, de la technologie et de l'innovation. Des résultats d'analyse économétrique pour les pays de l'OCDE semblent indiquer que la situation économique générale du pays, les politiques générales et les politiques et institutions scientifiques influent sur le processus d'innovation (Jaumotte et Pain, 2005). Des politiques visant à accroître la capacité d'absorption de l'économie, c'est-à-dire l'aptitude à comprendre et à exploiter des connaissances nouvelles, procurent des avantages considérables du point de vue du lancement de nouvelles activités d'innovation et de la maximisation des avantages découlant du stock de connaissances existant. Ces dernières années, la mondialisation et la régionalisation ont reconfiguré les politiques de la science, de la technologie et de l'innovation dans le monde entier, l'organisation et la

fourniture de services publics étant maintenant régies par de nouveaux principes de gestion publique (OCDE, 2010).

Dans le monde nouveau où la concurrence est fondée sur la vitesse, l'accès aux réseaux internationaux et l'établissement de liens nouveaux (innovations collectives de procédés) sont essentiels pour assurer la réussite des entreprises. Aujourd'hui, les entreprises sont de plus petite taille qu'il y a 20 ans, et s'appuient de plus en plus sur les compétences de base. La sous-traitance a généralement favorisé les alliances stratégiques, les partenariats et l'adhésion à divers types de réseaux (chaînes de valeur mondiales). Dans de nombreux pays, les PME fondées sur le savoir, qui fournissent des produits très spécialisés et de haute technologie, s'intègrent de plus en plus dans des réseaux mondiaux d'entreprises. La collaboration est donc devenue la clé de l'innovation (innovation collective de procédé) (OECD, 2010).

Actuellement, le mode d'organisation du système d'innovation de la Slovénie est inadapte pour faire face à ces nouveaux défis concurrentiels résultant de la mondialisation. Le système public de recherche se caractérise par une immuable dispersion administrative, par des rivalités entre les diverses parties prenantes de la politique de l'innovation et, de ce fait, par un chevauchement des efforts d'innovation et un manque de transparence entre les ministères et entre les divers organismes intervenant dans ce domaine. Le système de services de soutien aux entreprises (pépinières d'entreprises, parcs, plateformes et centres technologiques, etc.) est en grande partie inadapte face aux exigences des entreprises qui ont besoin de services sur mesure pour les différentes phases de leur cycle de vie (phase précédant le démarrage, phase de démarrage, phase d'expansion et phase d'internationalisation) (encadré 1.4). En parallèle, l'élan des innovations non technologiques dans le secteur des services (conception, marquage, commercialisation) a été coupé par des conditions restrictives d'accès aux ressources financières publiques. Faute d'accord au sein du gouvernement sur l'unification des efforts d'innovation au nom des principaux objectifs de la politique de l'innovation, l'action publique dans ce domaine souffre d'une absence de coordination. Il n'existe pas de processus unifié régissant l'examen préalable et l'évaluation des projets et la détermination des priorités de la recherche.

La dispersion institutionnelle au stade de la planification a sapé la prestation de services publics de soutien aux activités de R-D et d'innovation des entreprises. Les fréquentes modifications apportées aux mesures et instruments d'action publique ont rendu le cadre d'innovation instable et imprévisible, érodant la crédibilité des nouvelles initiatives (encadré 1.4). Le gouvernement a reconnu en 2008 qu'il « n'existe nulle part un ensemble systémique de mesures interconnectées constituant une stratégie globale » (République de Slovénie, 2008).

Consciente des faiblesses du système d'innovation, la Slovénie a fait plusieurs tentatives pour réduire les efforts de R-D publique librement financés (efforts d'innovation tirés par l'offre), au profit d'une activité d'innovation ciblée, répondant à la demande des entreprises (activité de R-D tirée par la demande). Il faudrait envisager d'autres initiatives. Au lieu de financer directement les centres de recherche, le gouvernement devrait envisager d'offrir des incitations financières (comme des « bons de recherche », par exemple) aux entreprises pour qu'elles fassent ensuite appel aux services des centres de recherche. On reconnaît de plus en plus qu'un effort plus puissant d'innovation dans le secteur des entreprises est un facteur clé de renforcement de la compétitivité²⁶. Il a fallu

Encadré 1.4. Principales caractéristiques de la gouvernance de la STI

Deux ministères (le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie, et le ministère de l'Économie) ainsi que deux offices publics (l'Office du développement et des affaires européennes et l'Office de l'autogestion locale et du développement régional) sont les principaux responsables de la politique de l'innovation. Le ministère de l'Économie est chargé principalement de formuler des politiques de soutien à l'entrepreneuriat. Le ministère de l'Enseignement supérieur, quant à lui, est chargé de formuler des politiques de stimulation de l'activité de recherche-développement (R-D) publique.

À chacun de ces ministères sont rattachés des organismes spéciaux qui exécutent la plupart des mesures décidées. Le ministère de l'Économie dirige la mise en œuvre de ses programmes visant l'entrepreneuriat par l'intermédiaire de l'Agence publique pour l'entrepreneuriat et les investissements étrangers (JAPTI), de l'Agence slovène pour la technologie (TIA) et du Fonds slovène pour les entreprises (SEF). De son côté, le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie dirige la mise en œuvre de la plupart de ses programmes en faveur de la R-D par l'intermédiaire de l'Agence slovène pour la recherche, tandis que la Direction de la technologie du ministère supervise directement les projets de R-D cofinancés à l'aide des fonds structurels de l'UE.

Chacun des organismes rattachés au ministère de l'Économie est chargé de divers services de soutien aux entreprises (institutions de soutien). L'Agence slovène pour la technologie gère des centres et des plateformes technologiques, offrant une aide à de jeunes chercheurs venant de l'industrie. En parallèle, l'Agence publique pour l'entrepreneuriat et l'investissement étranger gère des parcs technologiques, des pépinières d'entreprises et des « guichets uniques au service des entreprises » (VEM). Elle favorise aussi la mobilité de la recherche et l'internationalisation des efforts de R-D. Le Fonds slovène pour les entreprises s'efforce d'améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) au financement au moyen de subventions à l'investissement direct, de garanties de crédit, de financements en fonds propres et de cofinancement d'équipements technologiques pour le PME.

L'Agence slovène pour la recherche, rattachée au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie, est chargée de la réalisation des projets de recherche fondamentale et appliquée, des programmes de jeunes chercheurs et de l'amélioration de l'infrastructure de R-D et de la coopération internationale en matière de R-D. La Direction de la technologie de ce ministère gère le programme intergouvernemental de stimulation des activités de R-D des PME.

pour cela sortir la politique de l'innovation de son isolement parmi les politiques agissant du côté de l'offre (Bučar et al., 2010).

Conformément à cette nouvelle approche, au début de 2008 un Conseil de la compétitivité a été établi pour créer, améliorer et simplifier les relations de collaboration entre les organismes publics, les instituts de recherche et les entreprises. Mais ce nouveau Conseil (organe intergouvernemental public-privé composé de neuf ministres et de six membres venant des milieux universitaires, d'instituts de recherche et des milieux d'affaires) a cessé ses activités à la mi-2009²⁷.

De nouvelles initiatives visant à rehausser l'efficacité du Système national d'innovation ont été annoncées en 2010, prévoyant la création d'un autre Conseil de la science, de la technologie et de l'innovation en 2011. Ce nouveau Conseil, géré

conjointement par le ministère de l'Économie et le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie, aura pour mandat de rendre la diffusion des ressources publiques allouées à la R-D plus réactive aux besoins des entreprises. En même temps, des modifications du mécanisme de financement des fonds publics de R-D se traduiront par une réduction de l'autonomie des puissants instituts de recherche de la Slovénie en matière de dépenses ainsi que par des procédures améliorées d'examen préalable et d'évaluation des projets de recherche et d'innovation. En juillet 2010, le ministère de l'Économie a publié des appels d'offres pour la création de nouveaux centres de développement destinés à aider à la création et à l'expansion des entreprises (voir chapitre 3, encadré 3.2). Globalement, la Slovénie doit poursuivre ses efforts de simplification et de rationalisation de son système de soutien aux entreprises.

Encadré 1.5. **Recommandations visant à rétablir des bases de croissance solides**

Mettre en œuvre des mesures crédibles d'assainissement des finances publiques et renforcer le cadre budgétaire

- Énoncer tous les détails des mesures de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes prévues jusqu'en 2013.
- Annuler les étapes restantes du relèvement des salaires dans le secteur public, qui vont au-delà de la compensation de la sous-indexation passée des salaires sur l'inflation.
- Augmenter les taxes sur la propriété immobilière après s'être assuré que leur assiette est étroitement liée aux valeurs du marché.
- Pour établir la crédibilité de la nouvelle règle de dépenses, laisser passer un délai minimum avant de proposer une révision de grande ampleur.
- Améliorer les caractéristiques de la règle en renforçant la transparence concernant les objectifs budgétaires et les paramètres qui sous-tendent la rapidité de la convergence vers ces objectifs. Les plafonds de dépenses devraient assurer une réduction du déficit structurel compatible avec un objectif à moyen terme qui est de préfinancer une grande part des exigences éventuelles, notamment celles liées au vieillissement.
- Fixer des plafonds de dépenses pluriannuels (allant au-delà des deux ans actuels), tout en excluant les dépenses sensibles à la conjoncture (en particulier les indemnités de chômage).
- Étoffer les effectifs du Conseil budgétaire afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle et aussi d'évaluer les écarts par rapport à la règle de dépenses.
- Faire des prévisions macroéconomiques de l'IMAD la seule source de prévisions macroéconomiques pour la loi de finances.

Réformer le système de retraite afin d'améliorer la viabilité des finances publiques

- Harmoniser les différences dans le nombre d'années de cotisation exigé pour les hommes et pour les femmes, à moins qu'un traitement différencié ne soit justifié.
- Réduire le taux de remplacement en modifiant la formule d'indexation utilisée pour définir le taux d'accumulation de droits à prestations ou de revalorisation des gains passés pour le calcul du salaire de référence de la pension. La nouvelle formule devrait indexer les gains passés sur l'inflation seulement, ou à la fois sur l'inflation passée et sur la croissance des salaires (comme la formule suisse), au lieu de prendre en compte seulement la croissance des salaires. La générosité des prestations devrait être aussi réduite en donnant plus de poids à l'inflation dans la formule d'indexation.

Encadré 1.5. **Recommandations visant à rétablir des bases de croissance solides** (suite)

- Relever encore l'âge minimum d'ouverture des droits à pension afin de mieux l'aligner sur l'âge légal de la retraite. Porter la pénalité pour retraite anticipée à un niveau compatible avec la neutralité actuarielle.
- Lier plus étroitement les paramètres du système de retraite, comme l'âge minimum d'ouverture des droits à pension et l'âge minimum requis pour une pension à taux plein et la période de cotisation exigée à l'amélioration de l'espérance de vie.
- Envisager de transformer le système actuel à prestations définies en un système à cotisations définies notionnelles.

Améliorer la flexibilité du marché du travail

- Assouplir la protection de l'emploi en réduisant encore la charge administrative concernant le préavis et les licenciements individuels, assouplir la législation définissant les cas où les licenciements sont légitimes et réduire encore la générosité des indemnités de licenciement.
- Suite à la forte hausse du salaire minimum, veiller à indexer les nouvelles hausses sur l'inflation des prix à la consommation pendant un certain temps, de manière à réduire progressivement le niveau du salaire minimum par rapport à celui du salaire médian.

Renforcer la stabilité du secteur bancaire

- Soumettre l'ensemble du secteur bancaire slovène à des tests de résistance rigoureux et transparents. Restructurer les actifs compromis et recapitaliser les banques dont les capitaux de catégorie 1 tombent en-dessous des seuils de sécurité.

Refondre le Système national d'innovation afin de le rendre plus réactif aux besoins des entreprises

- Améliorer la collaboration entre les principales parties prenantes de la politique de l'innovation (ministère de l'Économie et ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie) en vue d'atteindre les objectifs. Améliorer le processus de fixation des priorités de la recherche.
- Rendre le système public de R-D plus réactif aux besoins des entreprises, notamment les projets d'innovation non technologique dans le secteur des services. Envisager d'offrir des incitations financières (sous forme de « bons de recherche », par exemple) aux entreprises pour qu'elles louent les services des centres de recherche publics.
- Standardiser les procédures d'examen préalable et d'évaluation des projets de recherche.
- Recourir à la budgétisation des programmes afin de rendre le cadre de l'innovation plus stable et plus prévisible.

Notes

1. Par ailleurs, des projections de la Banque mondiale indiquent qu'en 2011-15 la croissance potentielle sera inférieure d'un point de pourcentage au taux de croissance potentielle estimé à 3.6 % pour 2001-05 (Banque mondiale, 2010b). Des projections établies par l'IMAD donnent un tableau analogue, avec des taux de croissance potentielle en baisse de 1.5 point, en moyenne, sur la période 2009-15 par rapport à ceux de 2001-07, estimés à 3.7 % (IMAD, 2010e).
2. En revanche, les entreprises qui ont réussi à surmonter la crise et à financer de nouveaux investissements peuvent prolonger la vie effective de leur capital existant, ce qui compense en partie les effets d'une mise au rebut prématurée due à la crise.
3. La Loi sur le subventionnement partiel du travail à temps complet adoptée en janvier 2009 offre des subventions aux entreprises afin de maintenir les salariés sur le marché du travail par le biais

du chômage partiel. La Loi sur le remboursement partiel des indemnités promulguée en mai 2009 prévoit une indemnisation partielle pour les travailleurs licenciés temporairement. Les politiques actives du marché du travail ont aussi été renforcées au lendemain de la crise.

4. Dans le cadre de la réforme des retraites qui est en discussion, les chômeurs âgés bénéficieront d'une disposition transitoire spéciale leur permettant de remplir les conditions pour l'ouverture des droits à la retraite tout en conservant leurs indemnités de chômage, s'ils sont à moins de cinq ans de l'âge de la retraite selon la législation actuelle.
5. La diminution de l'immigration nette est due essentiellement à la contraction de l'activité dans le secteur de la construction, qui emploie principalement des travailleurs immigrés.
6. Les quotas de permis de travail sont déterminés chaque année en fonction des besoins des employeurs et peuvent être modifiés en cours d'année si nécessaire. L'avis des partenaires sociaux et les conditions du marché du travail sont également pris en compte au cours de la procédure.
7. Calculs effectués par l'OCDE à partir de Gianella *et al.* (2008) et Guichard et Rusticelli (2010).
8. En revanche, la contraction de l'activité dans le secteur de la construction (à faible productivité) et le redéploiement de facteurs vers des secteurs plus productifs sont de bon augure pour l'avenir de la productivité totale des facteurs en Slovénie. Toutefois, l'intervention généralisée de l'État et les subventions aux entreprises dans lesquelles l'État a une participation importante pourraient entraver la restructuration des entreprises non rentables (chapitre 3 et IMAD, 2010b).
9. En Slovénie, les finances publiques sont aussi assujetties à des règles au niveau local. Pour les collectivités locales, le niveau de la dette et des dépenses est limité en fonction des recettes collectées l'année précédente. En principe, le niveau de la dette ne doit pas dépasser 20 % et les dépenses au titre du service de la dette (intérêts et remboursement du capital) ne peuvent pas dépasser 5 % des recettes de l'année précédente. Pourtant, ce dernier seuil peut être porté à 8 % pour les investissements dans les domaines de l'éducation, du logement, du traitement des eaux, de l'approvisionnement en eau et pour les projets cofinancés à l'aide des fonds de l'UE. De plus, pour ces types de dépenses, le plafond de 20 % appliqué à l'emprunt n'est pas valable.
10. Le système de retraite slovène se compose actuellement de trois piliers : un régime obligatoire à prestations définies, un régime volontaire financé par le secteur privé et un système individuel privé d'épargne en vue de la retraite, les deux derniers étant des systèmes à cotisations définies. Le premier pilier est le principal, qui est visé par la plupart des mesures de réforme. Il a un caractère hautement redistributif du fait que les prestations de retraite sont plafonnées (à quatre fois la pension minimum) tandis que les cotisations de sécurité sociale ne le sont pas. Le deuxième pilier prend de l'importance, couvrant plus de la moitié de la population d'âge actif, mais la plupart des affiliés y apportent la cotisation minimum. Dans la situation actuelle, il est donc inenvisageable qu'en recourant davantage à des régimes volontaires on compense une réduction du taux de remplacement offert par le premier pilier (Majcen et Verbič, 2008).
11. Selon la législation en vigueur, 41 années de travail pour les hommes et 38 pour les femmes sont considérées comme des carrières longues. Le projet de loi prévoit de porter ces carrières à 43 ans pour les hommes et 41 ans pour les femmes.
12. Les personnes qui totalisent 40 années (38 pour les femmes) de cotisations ont des taux d'acquisition de droits de 3 % supplémentaires pour la première année de plus, 2,6 % pour la deuxième, 2,2 % pour la troisième, 1,8 % pour la quatrième et 1,2 % pour la cinquième année au-delà de l'âge de 58 ans jusqu'à 63 ans, âge auquel elles peuvent prétendre à une pension à taux plein. La prime de report de la retraite au-delà de l'âge d'ouverture des droits à pension complète est de 0,3 % par mois la première année et elle tombe à 0,2 % et 0,1 % par mois, respectivement, la deuxième et la troisième année.
13. Le taux de pénalité est de 0,1 % par mois si la personne prend sa retraite un an plus tôt et atteint 0,3 % (avec hausse par paliers de 0,05 % par an) si la personne part à 58 ans.
14. Le projet de réforme des retraites a été adopté par le Parlement le 14 décembre 2010, avant de faire l'objet d'un veto du Conseil d'État. Le Parlement a reconfirmé ce texte de loi le 23 décembre 2010. Toutefois, l'avenir de la réforme proposée reste incertain, car elle se heurte à une forte opposition des partenaires sociaux, qui avaient déjà lancé une procédure pour la rejeter par référendum.
15. Avec un nombre plus faible d'années de cotisations pour les femmes que pour les hommes : 38 ans au lieu de 40.
16. La période de cotisation est réduite de huit mois pour chaque enfant bénéficiant de soins dans la famille la première année suivant sa naissance. La période du service militaire obligatoire est prise en compte dans le calcul des années de cotisation.

17. Les auteurs ont effectué les calculs à partir de la proposition initiale du gouvernement, qui entendait porter à 34 le nombre d'années à prendre en compte pour le calcul de la pension de base. Cela n'aurait pas eu d'effet négatif pour 30 % des femmes et 10 % des hommes qui ont pris leur retraite en 2009 du fait que leur pension de base n'atteignait pas le seuil minimum. Un effet à peu près similaire pourrait être attendu lorsque le nombre d'années est porté à 30 ans, comme le stipule la législation finale.
18. Les coefficients de valorisation sont déterminés chaque année afin d'égaliser les prestations de retraite pour les retraités existants et pour les nouveaux totalisant le même nombre d'années de cotisation (péréquation « horizontale »). Ce processus tient compte de la progression des salaires et des prestations de retraite et a pour effet d'abaisser le coefficient de valorisation chaque année.
19. Dans la législation actuelle, la seule forme de retraite partielle autorisée est la formule à mi-temps. Autrement dit, les retraités ne peuvent prétendre à 50 % de leurs prestations de retraite que s'ils travaillent à mi-temps (4 heures par jour).
20. La neutralité actuarielle est un concept marginal selon lequel la valeur actuelle des prestations de retraite constituées pour une année supplémentaire de travail soit la même que pour l'année précédente (ce qui signifie que les prestations augmentent seulement en fonction des droits supplémentaires gagnés cette année-là).
21. Le taux d'acquisition de droits est le taux auquel les prestations de retraite s'accumulent pour chaque annuité. Ce taux s'exprime en proportion du salaire pris en compte dans le calcul, lui-même calculé à partir de la pension de référence. La pension de référence en Slovénie sera le salaire mensuel moyen sur 34 années de cotisation, net d'impôts et de cotisations de sécurité sociale. Le taux d'accumulation peut avoir un impact sur la neutralité actuarielle d'un système de retraite à travers ses effets sur les prestations constituées à la marge par année de travail supplémentaire.
22. Axel Mittelstädt a contribué aux analyses et à la rédaction de cette section.
23. Des études économétriques sur la Slovénie font apparaître une corrélation positive entre le degré d'internationalisation et le nombre d'entreprises innovantes (Bučar et al., 2010).
24. Les brevets triadiques sont des brevets déposés auprès de l'Office européen des brevets (OEB), du Japan Patent Office (JPO) et de l'United States Patent and Trademark Office (USPTO) pour la même invention et par le même demandeur.
25. Les résultats de l'innovation sont mesurés par le nombre de brevets triadiques décernés.
26. Le nombre de chercheurs privés a fortement augmenté ces quelques dernières années, ce qui laisse prévoir de meilleurs résultats en matière d'innovation.
27. Les objectifs de la politique de l'innovation fixés par le Conseil de la compétitivité en 2008 étaient très ambitieux. Il s'agissait notamment de porter la part des entreprises innovantes à 40 % du nombre total d'entreprises (contre 27 % en 2002-04), de porter le nombre de demandes de brevets déposées auprès de l'Office européen des brevets à 110 par million d'habitants en 2013-15 (contre 54 en 2004), de porter la part des exportations de haute technologie à 16 % en 2013-15 (contre 4,5 % en 2006) et de porter les dépenses de R-D à 3 % du PIB en 2013, dont deux tiers de dépenses privées.

Bibliographie

- Banque de Slovénie (2010), *Price Stability Report*, avril.
- Banque mondiale (2010a), *Doing Business 2011: Country Profile for Slovenia*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2010b), *EU10 Regular Economic Report*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bos, F. (2008), « The Dutch Fiscal Framework: History, Current Practice and the Role of the Central Planning Bureau », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, n° 1, Éditions OCDE, Paris.
- Brezigar-Masten, A.B, S. Kovačič, U. Lušina et A.T. Selan (2010), « Estimation of the Impact of Minimum Wage Rise in Slovenia », *IMAD Working Paper Series*, vol. XIX, n° 3, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana.
- Bučar, M., A. Jaklič et B. Udovič (2010), « National System of Innovation in Slovenia », *CIR Analyses*, n° 4, Center of International Relations, Université de Ljubljana.
- Čok, M., J. Sambt et B. Majcen (2010), « Financial Implications of the Proposed Reforms », Rapport du Département économique, Université de Ljubljana.

- Commission européenne (2008), « The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies for the EU-27 Member States (2007-2060) », *European Economy*, n° 7, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne (2009), *European Innovation Scoreboard 2008: Comparative Analysis of Innovation Performance*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne (2010), *Slovenia: Macro Fiscal Assessment. An Analysis of the January 2010 Update of the Stability Programme*, avril.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2009), *A New Ranking of the World's Most Innovative Countries*, *The Economist*, Londres.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « How do Institutions Affect Structural Unemployment in Times of Crises? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 730, Éditions OCDE, Paris.
- Gianella, C., I. Koske, E. Rusticelli et O. Chatal (2008), « What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 649, Éditions 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 de l'OCDE*, n° 767, Éditions OCDE, Paris.
- IMAD (2010a), *Development Report 2010*, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana.
- IMAD (2010b), *Economic Issues 2010*, août, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana.
- IMAD (2010c), *Slovenian Economic Mirror*, janvier, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana.
- IMAD (2010d), *Development Report 2010*, juillet, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana.
- IMAD (2010e), *Autumn Forecast of Economic Trends 2010*, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Lublijana.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, Éditions OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. et P. Sodsriwiboon (2010), « Current Account Imbalances in the Southern Euro Area », *IMF Working Papers*, n° 10/139, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE, Paris.
- Koske, I. et N. Pain (2008), « The Usefulness of Output Gaps for Policy Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 621, Éditions OCDE, Paris.
- Majcen, B. et M. Verbič (2008), « The Slovenian Pension System in the Context of Upcoming Demographic Developments », dans Holzmann, R., L. MacKellar et J. Repansek (dir. pub.), *Pension Reform in South-Eastern Europe: Linking to Labor and Financial Market Reforms*, Banque mondiale, Washington, DC.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Slovénie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *La stratégie de l'OCDE pour l'innovation : Pour prendre une longueur d'avance*, Éditions OCDE, Paris.
- Republique de Slovénie (2008), *Reform Programme for Achieving the Lisbon Strategy Goals*, Ljubljana, October.
- WEF (2010), *The Global Competitiveness Report 2010-11*, World Economic Forum, Genève.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

Cette annexe dresse le bilan des mesures prises à la suite des recommandations formulées dans la précédente *Étude économique* de la Slovaquie. Les recommandations nouvelles formulées dans le cadre de la présente *Étude* sont présentées dans un encadré à la fin de chaque chapitre.

Recommandations de l' <i>Étude précédente</i>	Mesures prises et évaluation actuelle
CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS	
Renforcer la concurrence dans les services financiers et dans certaines industries de réseau en réduisant le contrôle de l'État.	Néant.
Améliorer la gestion et le gouvernement d'entreprises dans les entreprises où l'État a une participation importante.	La Loi sur la gouvernance des investissements de l'État, régissant la gouvernance des participations publiques, a été adoptée en avril 2010. Cette loi a aussi établi une agence centrale de la propriété, chargée de la gestion de ces actifs. Les responsables de l'Agence ont été nommés en octobre 2010.
Renforcer l'indépendance de l'Office de protection de la concurrence.	Le gouvernement discute actuellement d'un projet de loi visant à transformer l'Office de protection de la concurrence en un organisme indépendant.
Améliorer les procédures de passation des marchés publics afin d'éliminer les risques de collusion.	Le gouvernement a pris la décision de créer une Agence des marchés publics en octobre 2010.
ÉDUCATION	
Évaluer l'impact des programmes d'éducation des adultes sur les résultats du marché du travail.	Néant.
Lier le versement des aides aux étudiants à une progression annuelle minimale des études.	Néant.
Instaurer des droits de scolarité doublés de prêts étudiants remboursables en fonction des gains après obtention des diplômes	Néant.
INNOVATION	
Renforcer l'enseignement de l'entrepreneuriat dans les établissements scolaires.	Néant.
Étendre le réseau de centres de soutien aux entreprises publiques/privées pour encourager le dynamisme entrepreneurial.	Néant.
Accroître les dépenses globales de recherche-développement (R-D), augmenter leur composante privée et renforcer la partie des dépenses publiques de R-D orientée vers la technologie.	Néant.
Faire évaluer les programmes existants de soutien de l'innovation par des organismes indépendants.	Néant.
Réduire la dispersion administrative des programmes de soutien de l'innovation des entreprises.	Un nouveau Conseil de la science, de la technologie et de l'innovation sera créé en 2011, en vue de rationaliser la collaboration entre organismes publics, instituts de recherche et entreprises.
Améliorer l'efficacité des centres polyvalents afin de renforcer le lien entre les instituts de recherche, le secteur des entreprises et les pouvoirs publics.	En juillet 2010, le ministère de l'Économie a lancé un appel d'offres pour de nouveaux centres de développement qui soutiendront la création et l'expansion de nouvelles entreprises.
Élargir la pratique de l'enregistrement du crédit.	Néant.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
MARCHÉ DU TRAVAIL	
Assouplir la législation sur la protection de l'emploi pour l'emploi régulier.	Une légère réduction des indemnités de licenciement et des délais de préavis pour les licenciements individuels est actuellement en cours de discussion.
Supprimer progressivement le traitement préférentiel appliqué à l'emploi des étudiants.	La Loi sur les petits emplois à horaires réduits a été adoptée par le Parlement en octobre 2010, étendant les contrats temporaires et administrativement moins lourds aux chômeurs et aux travailleurs âgés. Ces emplois seront aussi assujettis aux cotisations de sécurité sociale.
Supprimer progressivement le système de travail à horaires réduits une fois que la crise se sera dissipée.	Ce système est arrivé à expiration puisque les entreprises ne pouvaient soumettre leur candidature que jusqu'au 31 mars 2010.
Renouveler les pactes sociaux pour faire en sorte que la croissance des salaires réels n'excède pas celle de la productivité.	Malgré le récent report du rattrapage des salaires dans le secteur public et le gel des rémunérations, l'accord-cadre sur les salaires n'aligne pas de façon cohérente la croissance des salaires réels sur celle de la productivité.
Appliquer rapidement la Stratégie en faveur de l'activité des personnes âgées.	En septembre 2010, le gouvernement a adopté un ensemble de mesures visant à promouvoir le vieillissement actif.
Éviter de durcir les conditions appliquées aux travailleurs immigrants.	Le nombre de permis de travail délivrés aux travailleurs immigrants a diminué.
Ne pas augmenter le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen ; il serait préférable de le réduire encore.	Contrairement à la recommandation, le salaire minimum a été augmenté de 23 % à partir de 2010, ce qui accroît notablement le ratio par rapport au salaire médian.
SYSTÈME DE RETRAITE	
Relever l'âge d'ouverture des droits à pension et continuer à l'augmenter en fonction de l'amélioration de l'espérance de vie.	Le projet de loi prévoit de porter l'âge minimum de départ en retraite et l'âge légal de la retraite à 60 et 65 ans respectivement, mais cela est encore peu en comparaison des autres pays.
Abaisser le taux de remplacement, par exemple en n'indexant plus les retraites sur les salaires, mais sur les prix, ou en allongeant la durée de cotisation exigée pour pouvoir percevoir la pension à taux plein.	Le projet de loi prévoit aussi d'indexer les prestations de retraite sur la croissance des salaires nominaux (avec une pondération de 60 % jusqu'en 2015 et de 70 % à partir de 2016) et sur l'inflation (avec une pondération de 40 % jusqu'en 2015 et de 30 % à partir de 2016), mais il sera possible de majorer encore la pondération de l'inflation, compte tenu surtout des difficultés budgétaires à long terme de la Slovaquie. La durée de cotisation exigée sera aussi augmentée.
Transformer le régime actuel à prestations définies en régime à cotisations définies théoriques.	Bien que l'adoption d'un régime à cotisations définies théoriques comme pilier principal tenant compte des ressources soit mentionnée comme seconde étape de la réforme actuellement envisagée, aucune mesure concrète n'a encore été prise.
Veiller à ce que les pénalités/prime pour retraite anticipée/tardive soient neutres sur le plan actuariel. Supprimer le plafond fixé quant au nombre d'années de travail supplémentaires au-delà de l'âge légal de départ à la retraite au cours desquelles sont versées les primes (actuellement fixé à trois ans).	Les taux de pénalité pour retraite anticipée sont plus élevés, à 0,3 % par mois (avant l'âge de 65 ans) dans la loi sur les retraites proposée, mais ils sont encore loin d'assurer la neutralité actuarielle. Les personnes remplissant les conditions pour une retraite à taux plein mais qui continuent de travailler à temps complet pourront prétendre à 20 % des prestations de retraite auxquelles elles ont droit. Les primes, en revanche, ne sont offertes que jusqu'à l'âge de 65 ans.
Supprimer les possibilités d'accès à la retraite avant l'âge d'ouverture des droits par le biais des régimes d'assurance invalidité et maladie de longue durée. Ramener de 24 à 12 mois la durée de versement des prestations de chômage pour les chômeurs de longue durée âgés.	Néant.
Rendre le régime de retraite plus transparent.	La législation proposée prévoit la suppression de la péréquation horizontale des prestations de retraite par la fixation chaque année du nouveau coefficient de valorisation. Celui-ci aura une valeur fixe donnant un taux de remplacement de 60 %.
Renforcer le lien entre prestations de retraite et carrière professionnelle en fondant les pensions de retraite sur la totalité des revenus moyens enregistrés tout au long de la vie.	Conformément à la loi proposée, les pensions de retraite seront calculées sur la base de 27 années de cotisation et non plus sur les 18 meilleures années consécutives.
Autoriser les travailleurs à cumuler salaire et pension de retraite et éliminer les mesures fiscales dissuasives.	La loi proposée autorise plus de souplesse dans le cumul d'un salaire et d'une pension de retraite, au lieu d'un travail à mi-temps seulement.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
VIABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES	
Fixer un plafond pluriannuel de progression des dépenses publiques.	Le Mémorandum budgétaire adopté en juin 2010 a établi une nouvelle règle de dépenses qui lie les dépenses des administrations publiques à la croissance de la production potentielle et aux objectifs budgétaires.
Établir un lien plus étroit entre la performance et la budgétisation.	Le Mémorandum budgétaire de juin 2010 a aussi établi un système de budgétisation en fonction de la performance.
Mieux cibler les transferts sociaux afin d'en améliorer l'efficacité.	La Loi sur l'exercice des droits à une aide financière publique adoptée en 2010 a établi un point d'entrée unique pour l'octroi de quelque 23 prestations et aides publiques soumises à conditions de ressources.
Améliorer l'efficacité des dépenses publiques.	Néant.
Recourir davantage aux impôts indirects et aux taxes sur la propriété qu'à la fiscalité sur le travail.	Un projet de loi prévoyant un système global et transparent d'imposition sur la propriété est en cours de discussion. Il est proposé une assiette fiscale représentant la valeur marchande de la propriété et un taux d'impositions qui diffèrera selon les municipalités.
Créer un Conseil budgétaire.	Un Conseil budgétaire indépendant a été mis en place en 2009.

Chapitre 2

Améliorer les résultats du système éducatif

Dans l'ensemble, le système éducatif donne des résultats satisfaisants par rapport aux autres pays. La proportion de la population slovène âgée de 25 à 64 ans ayant achevé au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est parmi les plus élevées de la zone OCDE et le pays est très bien placé dans les évaluations internationales du niveau des élèves. Néanmoins, dans certains domaines, des réformes pourraient largement contribuer à améliorer les performances et à doter les travailleurs des qualifications les plus recherchées dans une économie en pleine mutation. Ainsi, le faible nombre d'élèves par enseignant, la taille réduite des classes et la proportion élevée de personnel non enseignant donnent à penser qu'il serait possible d'accroître l'efficacité des dépenses. La rationalisation des effectifs enseignants et non enseignants serait un autre moyen de dégager des ressources publiques précieuses qui pourraient être réaffectées à des secteurs du système éducatif dont le financement est insuffisant. Le faible nombre d'inscrits dans les filières courtes de l'enseignement professionnel et dans certaines branches de l'enseignement supérieur comme les sciences et les études d'ingénieur se traduit par un déficit de compétences dans certains métiers, d'où la nécessité de rendre ces formations plus attrayantes. Dans l'enseignement supérieur, les taux de réussite et les dépenses par étudiant sont faibles par rapport aux moyennes internationales et les études durent trop longtemps. De plus, la modicité des droits de scolarité et l'accès à des aides financières généreuses, conjugués au traitement préférentiel dont bénéficiait jusqu'à une date récente le travail des étudiants, ont pour effet de créer des « faux étudiants », tout en incitant ceux qui font vraiment des études à rester trop longtemps dans l'enseignement supérieur. L'instauration de droits de scolarité universels, parallèlement à des prêts remboursables en fonction des ressources, pourrait apporter une solution à ces problèmes.

La Slovénie possède un système d'enseignement diversifié qui a formé jusqu'à présent une main-d'œuvre qualifiée (voir à l'annexe 2.A1 les principales caractéristiques de ce système). Cependant, ce système se trouve aujourd'hui confronté à d'importants défis. Les pressions accrues qui s'exercent sur les finances publiques obligent à faire un meilleur usage des fonds publics, en particulier dans l'enseignement primaire et secondaire, tandis que le budget de l'enseignement supérieur n'a pas progressé en proportion de son importance croissante pour l'économie. Au moment où le pays se rapproche de la frontière technologique mondiale et où il devient de ce fait plus important d'encourager l'innovation que d'appliquer les technologies existantes, cette situation pose problème (Vandenbussche, et al., 2006). Au lendemain de la crise financière, qui a réduit le potentiel de croissance et fait monter le taux de chômage d'équilibre en Slovénie, une amélioration des qualifications de la main-d'œuvre permettrait de stimuler l'innovation (chapitre 1), d'attirer et d'accroître l'investissement étranger (chapitre 3) et de relancer la convergence vers le niveau de vie de la zone euro. Le présent chapitre se divise en deux parties. La première présente les résultats du système éducatif et la seconde propose diverses mesures pour améliorer à la fois les performances et l'efficacité de l'enseignement.

Résultats du système éducatif

Les résultats de l'enseignement primaire et secondaire sont bons, mais plus faibles pour les élèves défavorisés

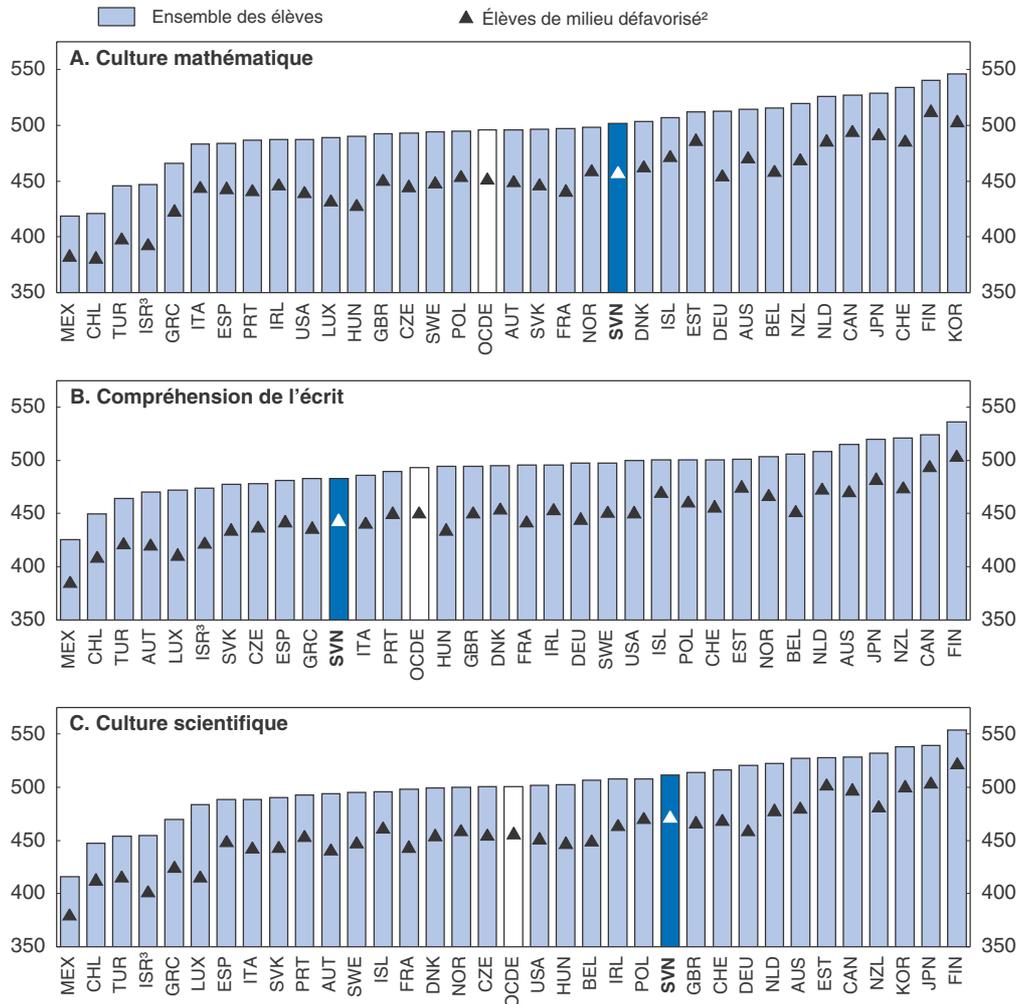
Les élèves slovènes obtiennent des notes relativement élevées aux tests de niveau internationaux. Dans les trois principaux domaines évalués en 2006 par le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), leurs scores moyens soutiennent assez bien la comparaison avec les autres pays de l'OCDE (graphique 2.1). Les épreuves du Programme de recherche en compréhension de l'écrit (*Progress in International Reading Literacy Study*, PIRLS) et l'Enquête internationale sur les tendances en mathématiques et en sciences (*Trends in International Mathematics and Science Study*, TIMSS)¹ confirment cette position relativement favorable des jeunes Slovènes vis-à-vis de leurs camarades des pays participants, avec des résultats légèrement meilleurs en sciences qu'en mathématiques et en compréhension de l'écrit. Toujours selon les évaluations TIMSS et PIRLS, les compétences dans ces trois domaines des élèves de 4^e et de 8^e année sont également assez bonnes, et en nette amélioration, particulièrement en sciences et en mathématiques.

... mais les performances des élèves d'origine immigrée sont plus faibles

Bien que le niveau moyen des élèves soit relativement élevé en Slovénie, il reste fortement conditionné par le milieu socio-économique des élèves, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Ainsi, les élèves issus de l'immigration, qui représentent environ 10 % des élèves par classe d'âge, sont sensiblement moins performants que les élèves autochtones, même lorsque l'on tient compte du niveau socio-économique des parents (OCDE, 2007). Si l'écart de résultats aux évaluations du PISA entre les élèves

Graphique 2.1. **Les résultats des élèves slovènes aux évaluations PISA soutiennent avantageusement la comparaison avec les autres pays de l'OCDE¹**

Scores moyens, 2009



1. PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves.

2. Quart inférieur de l'indice PISA du statut économique, social et culturel.

3. 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.

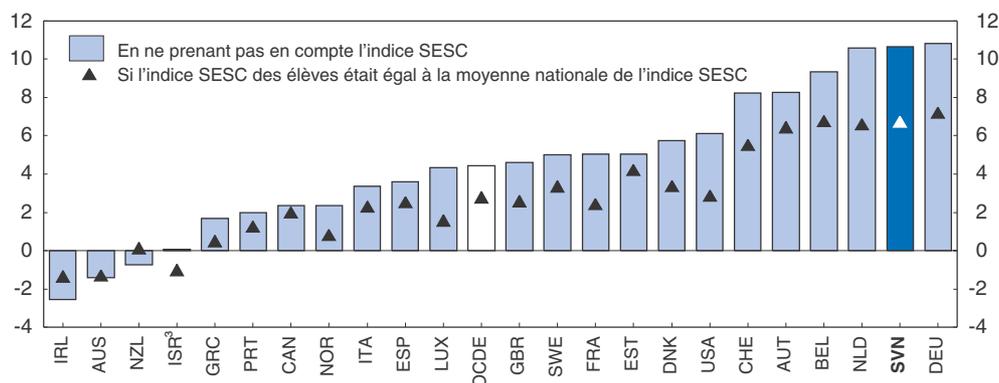
Source : OCDE (2010), Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves – Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences et Base de données PISA 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369315>

d'origine immigrée et les autres n'est pas très différent de la moyenne OCDE (57 points en Slovaquie, contre 55 en moyenne pour la zone OCDE sur l'échelle de culture scientifique de l'enquête PISA 2006), la différence entre les deux groupes est bien plus importante, en revanche, pour ce qui est de la part des élèves les plus performants², la Slovaquie n'étant devancée de ce point de vue que par l'Allemagne dans le classement des pays de l'OCDE (graphique 2.2). La prise en compte des élèves très performants³ (et non plus seulement des plus performants) conduit à peu près au même constat (OCDE, 2009a).

Graphique 2.2. La proportion d'enfants issus de l'immigration parmi les élèves les plus performants est faible¹

Élèves âgés de 15 ans, différence en pourcentage entre la part des élèves autochtones et celle des élèves d'origine immigrée parmi les meilleurs élèves en sciences²



1. Catégorie socio-économique mesurée par l'indice du statut économique, social et culturel (SESC).
2. Les élèves autochtones sont ceux qui sont nés dans le pays où a lieu l'évaluation et dont un parent au moins est également né dans ce pays. Les élèves d'origine immigrée sont ceux dont les deux parents sont nés dans un pays étranger.
3. 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.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009* et OCDE (2007), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369334>

Les taux de diplômés de l'enseignement supérieur progressent mais sont encore inférieurs à la moyenne OCDE

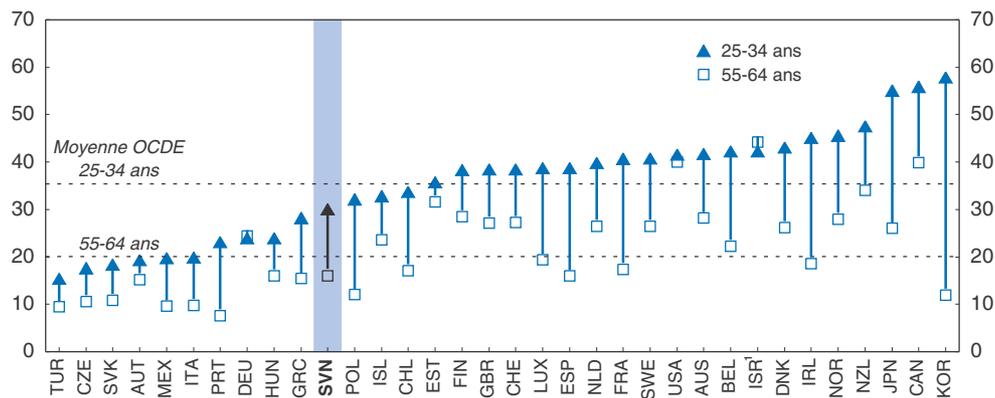
Les taux de diplômés de l'enseignement supérieur en Slovénie sont inférieurs à la moyenne OCDE, mais ils sont sensiblement plus élevés chez les jeunes travailleurs que chez les plus âgés (graphique 2.3). La situation devrait normalement s'améliorer avec le temps, car l'enseignement supérieur est largement accessible, ce qui se traduit par des taux d'inscription assez élevés. En 2007, on estimait que 88 % des jeunes appartenant au groupe d'âge considéré pour le calcul du taux d'accès suivraient une formation supérieure générale ou à finalité professionnelle à un moment ou à un autre de leur vie, alors que la moyenne correspondante pour l'ensemble des pays de l'OCDE était de 71 %.

Néanmoins, dans la mesure où les taux d'obtention d'un diplôme sont encore inférieurs à la moyenne OCDE, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population d'âge actif restera elle aussi en deçà de cette moyenne pendant un certain temps (graphique 2.4, partie A). Si les taux de diplômés ne sont pas à la hauteur des taux d'accès en Slovénie, c'est essentiellement du fait des faibles taux de réussite des filières universitaires, car ceux des formations professionnelles, au contraire, se situent autour de la moyenne OCDE (graphique 2.4, partie B).

En Slovénie, les études supérieures sont un investissement en capital humain qui offre un bon rendement. À partir des primes salariales annuelles dérivées d'équations mincériennes, Ahčan *et al.* (2008) ont estimé que le rendement d'un cursus de prélicence d'une durée de quatre ans dans ce pays était d'environ 10½ pour cent en 1994, 12 % en 1999 et 12½ pour cent en 2004 (en moyenne pour les hommes et les femmes). Si l'on prend le salaire horaire brut comme variable dépendante, l'écart de rendement salarial brut entre les diplômés de l'enseignement supérieur et ceux du deuxième cycle de l'enseignement

Graphique 2.3. **La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur s'accroît, mais pas aussi vite que la moyenne OCDE**

En pourcentage, 2008



1. 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.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369353>

secondaire était de 86 % au bénéfice des premiers en 2008, sans différence statistiquement significative entre les sexes (voir annexe 2.A2). Cela dit, compte tenu de la durée excessivement longue des études (6.9 ans en moyenne), le rendement interne des études supérieures n'est en fait que de 9.4 %. Si l'on y ajoute les aides publiques généreuses dont bénéficient les étudiants, les jeunes slovènes n'en sont pas moins fortement incités, sur le plan financier, à s'inscrire dans l'enseignement supérieur.

En Slovaquie, l'enseignement supérieur fait une large place aux formations à finalité professionnelle (de type B), généralement plus courtes et axées sur l'acquisition de compétences pratiques, techniques ou préparant à un métier particulier. La Slovaquie est le seul pays de l'OCDE qui compte davantage de diplômés de l'enseignement supérieur professionnel que de diplômés de l'enseignement universitaire classique (graphique 2.4, partie A). La structure du système d'enseignement secondaire explique pour une large part ce résultat. En 2008, 40 % environ des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire venaient des filières générales et le reste des filières professionnelles (tableau 2.1)⁴.

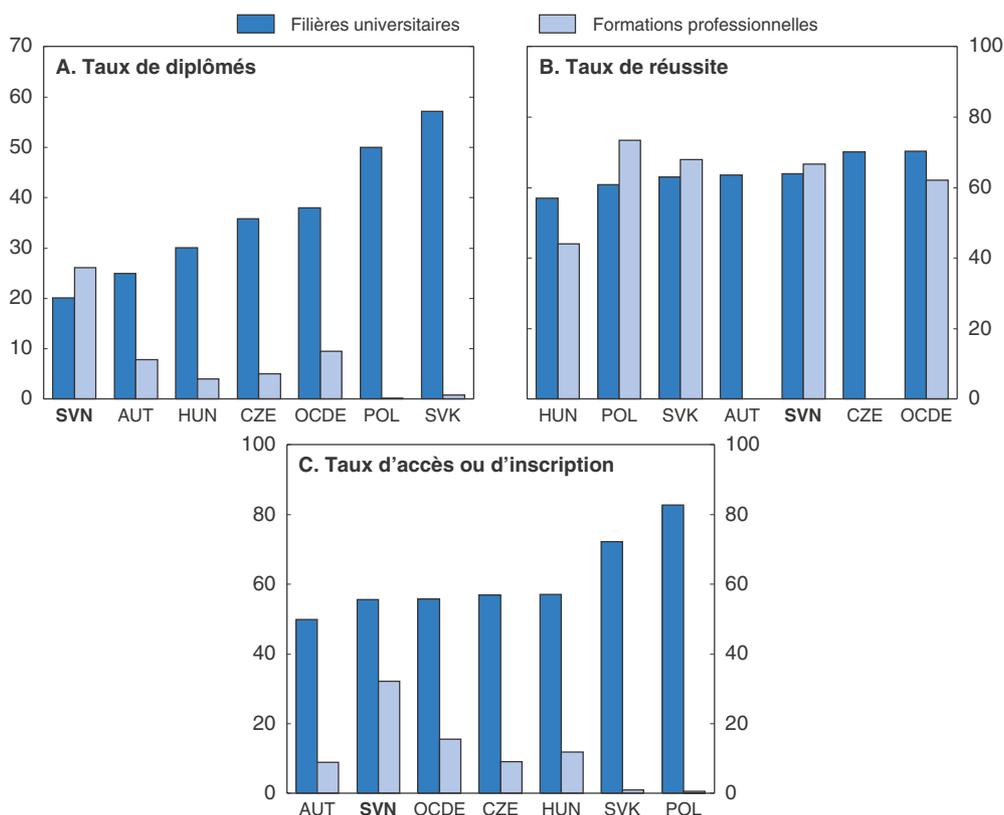
Le système éducatif répond dans l'ensemble aux besoins du marché mais les déséquilibres s'accroissent

Les formations professionnelles offrent d'assez bonnes perspectives d'emploi mais leur attrait diminue

Bien que les taux de diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire n'aient guère varié ces dernières années, la structure des effectifs inscrits à ce niveau fait apparaître un déplacement progressif vers les filières donnant directement accès à l'enseignement supérieur, au détriment des programmes à finalité professionnelle. Ainsi, la part des élèves inscrits dans les filières scolaires générales est passée de 82 % en 2000 à environ 84 % en 2008 (IMAD, 2009a).

Graphique 2.4. **L'enseignement supérieur est largement accessible mais les taux de diplômés restent à la traîne¹**

2008²



1. Le taux de diplômés est une estimation du pourcentage d'individus d'un groupe d'âge qui termineront leurs études supérieures, dans les conditions actuelles d'obtention d'un diplôme (groupes d'âge des 25-26 ans pour les cursus de type A et des 23-26 ans pour les cursus de type B). Le taux d'accès ou d'inscription est une estimation du pourcentage d'individus d'un groupe d'âge (19 ans en Slovaquie) qui entameront une première formation supérieure. Le taux de réussite correspond à la proportion de nouveaux inscrits à un niveau d'enseignement donné qui obtiennent au moins un premier diplôme de ce niveau. Il s'agit du rapport entre le nombre d'individus qui obtiennent un premier diplôme de niveau supérieur pendant l'année de référence et le nombre de ceux qui ont entamé des études à ce niveau d'enseignement n années auparavant, n étant le nombre d'années d'études à temps plein requis pour obtenir le diplôme considéré. Voir les tableaux A3.1, A2.3 et A4.1 de la publication citée ci-dessous pour plus d'informations sur les méthodes de calcul et la couverture des données.

2. Pour la Hongrie, les taux de réussite se rapportent à 2005.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369372>

La redistribution des effectifs constatée dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire en Slovaquie est le signe d'une désaffection croissante à l'égard des programmes de formation professionnelle (en deux ans et en trois ans), qui se traduit par un déficit de compétences sur le marché du travail. La chute des inscriptions dans les filières professionnelles courtes (deux ans), en particulier, est à l'origine d'une pénurie de main-d'œuvre dans certains métiers. Entre 2007 et 2009, le nombre de ces inscriptions a diminué de plus de 50 % (tombant de 2 000 à 1 000 environ). Les formations professionnelles en trois ans ont également enregistré une forte baisse de leurs effectifs, qui sont passés de plus de 18 000 élèves en 2007 à environ 12 000 en 2009. L'expansion de l'activité économique au cours de la même période n'a fait qu'aggraver le déficit de main-d'œuvre, notamment dans les métiers manuels peu qualifiés des secteurs du bâtiment, des mines et des services

Tableau 2.1. **Le système éducatif slovène fait une large place aux études à finalité professionnelle¹**

Deuxième cycle de l'enseignement secondaire, fin de l'année scolaire 2008/09

	Inscrits		Diplômés	
	Nombre	%	Nombre	%
Total	83 300	100.0	21 003	100.0
Programmes				
Études professionnelles en 2 ans	1 017	1.2	370	1.8
Études professionnelles en 3 ans	12 248	14.7	3 630	17.3
Études techniques et professionnelles	34 956	42.0	8 344	39.7
Études générales	33 882	40.7	8 290	39.5
Filières				
Enseignement professionnel	340	0.4	140	0.7
Matura	857	1.0	229	1.1

1. Les données présentées dans le tableau concernent uniquement les jeunes.

Source : SORS (2010), « Upper Secondary Education for Youth and Adults, Slovenia, the End of the School Year 2008/2009 and the Beginning of the School Year 2009/2010 », First Release, Office statistique de la République de Slovénie, avril.

d'utilité publique, où les emplois vacants sont généralement pris par des immigrants (Svetlik, 2004)⁵.

En termes d'employabilité, la situation des diplômés de l'enseignement professionnel au niveau du deuxième cycle du secondaire est assez paradoxale. D'une part, le taux de chômage de ceux qui sortent des filières techniques et professionnelles est assez faible, à 3.7 %, alors que la moyenne OCDE se situait à 5.3 % en 2008. D'autre part, leur taux d'emploi, de 74.4 % en 2008, n'est pas très élevé par comparaison avec les autres pays et reste légèrement en deçà de la moyenne de 75.4 % enregistrée dans la zone OCDE. L'écart par rapport à la moyenne de l'UE19 (74.6 % en 2008) est toutefois plus faible et s'était réduit au moment où la crise a éclaté (OCDE, 2010). De façon générale, les résultats sur le plan de l'emploi des diplômés de l'enseignement technique et professionnel du second degré sont meilleurs en Slovénie que dans les autres pays d'Europe centrale qui avaient un dispositif institutionnel globalement similaire et qui ont connu un processus de transition. En fait, dans les anciens pays socialistes, les taux d'emploi de ces diplômés demeurent inférieurs à ceux des diplômés des filières qui donnent directement accès à l'université, les compétences générales étant globalement plus recherchées sur le marché, surtout en période de turbulences économiques (Kézdi, 2006).

Les déséquilibres semblent s'accroître au niveau de l'enseignement supérieur

Les taux de chômage et d'employabilité des diplômés varient beaucoup selon les disciplines, ce qui tient en partie à la lenteur avec laquelle les inscriptions réagissent aux variations de la demande relative de main-d'œuvre. Il en résulte des déséquilibres entre la production du système d'enseignement supérieur et les besoins du marché du travail et, naturellement, c'est aussi ce qui explique qu'un nombre croissant de diplômés de l'enseignement supérieur soient au chômage (IMAD, 2010a). D'après une étude, la santé et la protection sociale, l'ingénierie, les industries manufacturières et la construction, les sciences, les mathématiques et l'informatique sont les domaines dans lesquels les taux de chômage des diplômés étaient les plus bas en 2008 (HEGESCO, 2009). Les travaux de Farčnik et Domadenik (2009) confirment ces résultats : c'est dans les secteurs de la santé, de l'informatique, de l'ingénierie, des industries manufacturières et de la construction que les

diplômés de l'enseignement supérieur ont le plus de chances de trouver un emploi dans les six mois suivant la fin de leurs études.

En dépit de perspectives d'emploi favorables et du rendement privé élevé des études, la proportion de diplômés en sciences et en ingénierie est faible par rapport aux autres pays. Pour 1 000 habitants âgés de 20-29 ans, elle est beaucoup plus faible en Slovénie que dans l'ensemble de l'UE (10.7 contre 13.9 en 2008) et il n'y a guère de signes de rattrapage (IMAD, 2010). Les diplômés en lettres et en sciences humaines et sociales constituent la majeure partie des diplômés de l'enseignement supérieur. Malgré certaines incitations telles que l'octroi d'un plus grand nombre de bourses et d'aides financières aux étudiants qui s'orientent vers les sciences et les formations d'ingénieurs, l'impact sur ces disciplines est assez limité jusqu'à présent. Sachant qu'un plus grand nombre de scientifiques et d'ingénieurs diplômés va non seulement de pair avec une meilleure capacité d'absorption de l'innovation et de la technologie, mais entraîne aussi des retombées positives en termes de capital humain et des gains de productivité dans l'ensemble de l'économie, il est impératif d'augmenter la proportion de diplômés sortant de ces filières. La spécialisation de l'industrie slovène, qui produit surtout des biens de faible et moyenne technologie, reflète en partie la structure des investissements du pays dans le capital humain⁶.

Des réformes s'imposent pour améliorer les résultats du système éducatif

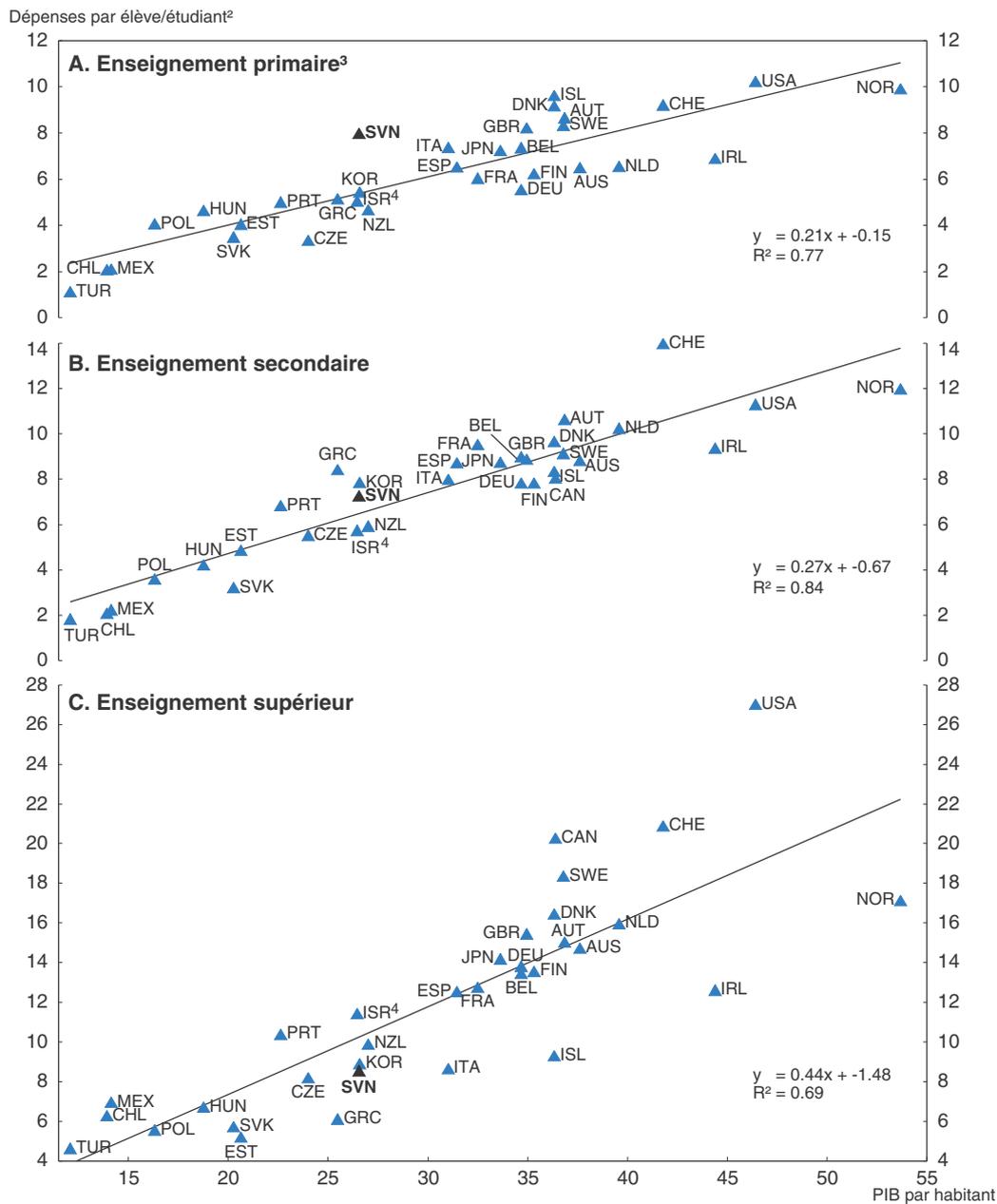
Il faudrait accroître les ressources consacrées à l'enseignement supérieur...

Les ressources consacrées à l'enseignement supérieur, mesurées sur la base des dépenses par étudiant, sont faibles en comparaison des autres pays, mais aussi des autres niveaux d'enseignement (graphique 2.5). D'ailleurs, la Slovénie est le seul pays de l'OCDE où les dépenses par étudiant dans l'enseignement supérieur sont plus faibles qu'aux niveaux inférieurs du système. Par élève/étudiant et sur la base des parités de pouvoir d'achat, en 2007 la Slovénie a dépensé environ 7 300 USD pour ses établissements d'enseignement supérieur, activités de recherche-développement (R-D) non comprises, contre 8 460 USD pour l'éducation préscolaire, 7 980 USD pour l'enseignement obligatoire et 7 270 USD pour le deuxième cycle du secondaire. La moyenne OCDE est de 8 970 USD dans l'enseignement supérieur (OCDE, 2010). Le ratio élèves/enseignants reflète lui aussi l'effort particulier dont bénéficie l'enseignement non supérieur en Slovénie (graphique 2.6). Bien que les dépenses totales en faveur de l'enseignement supérieur aient légèrement augmenté ces dernières années, cette hausse est principalement attribuable à l'expansion des effectifs, et les ressources disponibles par étudiant ont en fait baissé. Dans les années 90, par exemple, le nombre d'étudiants a pratiquement triplé, alors que la dépense publique au titre de l'enseignement supérieur est restée constante en proportion du PIB, ce qui s'est traduit par une baisse annuelle de 20 % des dépenses publiques réelles par étudiant sur la période 1995-2000 (Mramor, 2001).

Étant donné l'importance que revêt l'enseignement supérieur pour l'innovation et la croissance (chapitre 1), les autorités slovènes devraient faire un effort financier supplémentaire dans ce domaine, en particulier pour accroître l'efficacité des établissements. Étant donné la nécessité d'assainir les finances publiques, le gouvernement pourrait atteindre cet objectif en développant de nouvelles sources de financement, notamment sous la forme de droits de scolarité universels, ce qui contribuerait aussi à améliorer l'efficacité du système d'enseignement supérieur. Plus

Graphique 2.5. La Slovénie dépense trop pour l'enseignement de base et pas assez pour l'enseignement supérieur

En milliers de dollars des États-Unis, 2007¹



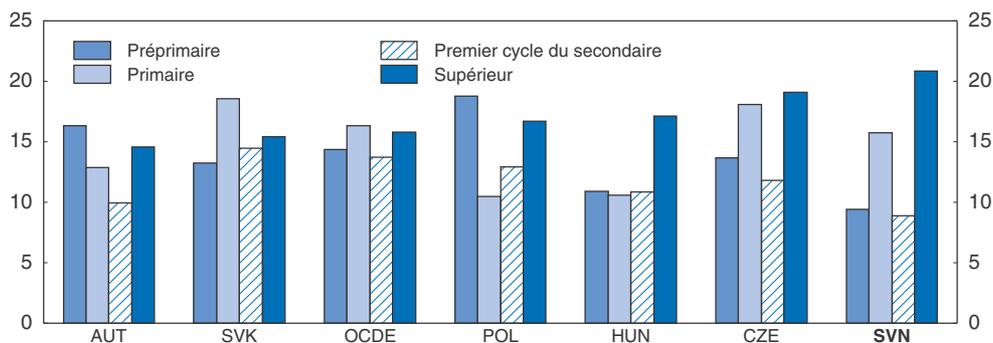
- Dépenses et PIB par habitant en équivalents dollars des États-Unis convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat. Années 2005 pour la Grèce et 2006 pour la Turquie.
- Dépenses annuelles au titre des établissements d'enseignement. Établissements publics uniquement pour le Canada (enseignement supérieur), la Hongrie, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la Suisse et la Turquie. L'enseignement secondaire comprend aussi l'enseignement primaire au Canada. Dans l'enseignement supérieur, les dépenses de recherche et développement ne sont pas prises en compte pour l'Estonie et la Turquie.
- Il n'y a pas de distinction entre le primaire et le premier cycle du secondaire en Slovénie.
- 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.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369391>

Graphique 2.6. **Dans le système éducatif slovène le ratio élèves/enseignants est faible avant le deuxième cycle du secondaire**

Par niveau d'enseignement, 2008¹



1. Calculs effectués sur la base d'équivalents temps plein.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369410>

généralement, la suppression des facteurs d'inefficience dans l'enseignement supérieur permettrait d'accroître les ressources disponibles par étudiant.

... et améliorer les mécanismes de financement dans ce domaine

En Slovénie, les établissements d'enseignement supérieur jouissent d'une relative autonomie institutionnelle, notamment en ce qui concerne la conclusion de partenariats avec l'industrie ou avec leurs homologues, les décisions relatives au personnel, la sélection des étudiants et l'assurance qualité. L'autonomie des établissements en matière de financement est également assez grande, même si l'augmentation des droits de scolarité n'est pas totalement libre. En 2004, la Slovénie a opté pour un système de dotations forfaitaires pour les activités liées à l'enseignement, dont le montant couvre environ la moitié du total des fonds à la disposition des établissements (25 % proviennent des droits de scolarité et le reste d'autres sources), qui peuvent ensuite décider eux-mêmes de la répartition de l'ensemble des financements⁷. Le mécanisme de financement public comprend deux éléments : une composante fixe liée aux sommes versées les années précédentes et une composante flexible en partie liée aux intrants et aux extrants des établissements⁸. Pour 2009, la composante fixe représentait 60 % du montant de l'enveloppe annuelle allouée aux activités d'enseignement, corrigé de l'inflation en 2008. La composante fixe a pour but d'aider les établissements à s'adapter au nouveau système de financement, sachant qu'elle est appelée à diminuer progressivement. La composante flexible est fonction du nombre de diplômés et du nombre total d'étudiants inscrits répartis dans six groupes tarifaires différents selon le domaine d'études⁹.

Si le mécanisme de financement adopté en Slovénie semble de nature à favoriser l'efficacité dans l'enseignement supérieur, certains réglages accompagnés de nouvelles mesures sont encore nécessaires pour qu'il donne les résultats escomptés. Il faudrait en particulier supprimer la composante fixe de la dotation publique, car elle favorise les grandes institutions établies de longue date, au détriment des critères d'efficacité, et risque donc de perpétuer le mauvais fonctionnement des services éducatifs dans l'enseignement supérieur. Ce dispositif a aussi l'inconvénient d'empêcher les nouvelles institutions de faire concurrence aux plus anciennes. Enfin, il utilise des fonds qui pourraient servir à développer la composante flexible du mécanisme, dont on va avoir de

plus en plus besoin avec l'expansion de l'enseignement supérieur. Il sera en effet difficile de maintenir un niveau approprié de financement par étudiant si l'enseignement supérieur connaît une évolution plus rapide que celle de la composante fixe, dont le poids est relativement élevé. Dans la mesure où le système d'enseignement supérieur slovène semble déjà souffrir d'un manque de financement, en termes de dépenses par étudiant, ce dispositif risque d'aggraver encore la situation.

Par ailleurs, l'attribution des fonds publics uniquement en fonction du nombre d'inscrits risque d'inciter les établissements à privilégier la quantité au détriment de la qualité, ce qui peut poser un problème particulier lorsqu'ils ne sont pas libres de fixer eux-mêmes le montant des droits de scolarité et que la mobilité des étudiants n'est pas suffisante pour stimuler la concurrence entre les universités (voir plus loin). Donner aux établissements d'enseignement supérieur la possibilité de fixer leurs droits de scolarité contribuerait à éliminer les distorsions de la demande induites par l'application de tarifs uniformes. Cela permettrait d'améliorer l'efficacité et de stimuler la concurrence en rendant le système plus réactif aux préférences des étudiants et des employeurs (Barr, 2004). Dans le mécanisme de financement actuel, la composante flexible fondée sur le nombre de diplômés est indéniablement un facteur d'efficacité, notamment parce qu'elle encourage à améliorer les taux de réussite, mais elle peut aussi inciter les établissements à abaisser leur niveau d'exigence. Elle risque aussi de conduire à privilégier les résultats que l'on peut facilement obtenir et mesurer, aux dépens d'activités relativement difficiles à évaluer comme la créativité et l'aptitude à résoudre des problèmes (OCDE, 2008).

Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer le système d'assurance-qualité¹⁰. En 2008, le Collège chargé de l'évaluation au sein du Conseil de l'enseignement supérieur a mis sur pied un système d'assurance-qualité externe avec la création d'une Agence nationale pour la qualité de l'enseignement supérieur (*Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu*) qui a repris l'année suivante les responsabilités auparavant exercées par le Conseil en matière d'homologation et d'évaluation externe¹¹. Cet organisme sera chargé d'établir les procédures et les critères d'évaluation ainsi que d'évaluer les établissements. La Slovénie aurait intérêt à appliquer rapidement son nouveau système d'assurance-qualité externe afin de prévenir les effets négatifs éventuels d'un mécanisme de financement public subordonné au nombre d'inscrits et de diplômés.

Bien qu'ils aient toute latitude pour choisir leur personnel, pour ce qui concerne la fixation des salaires les établissements publics d'enseignement supérieur sont soumis aux dispositions de la loi sur le secteur public. Cette contrainte constitue un handicap sur un marché concurrentiel lorsqu'il s'agit de recruter et de retenir les meilleurs talents. Étant donné que la dotation globale accordée aux établissements d'enseignement supérieur comprend les dépenses salariales et qu'elle est libre d'emploi, il conviendrait de donner une plus grande autonomie aux établissements en ce qui concerne les salaires du personnel enseignant. Cette mesure contribuerait à rehausser la qualité des recrutements et par là même l'efficacité de l'ensemble du système (OCDE, 2008).

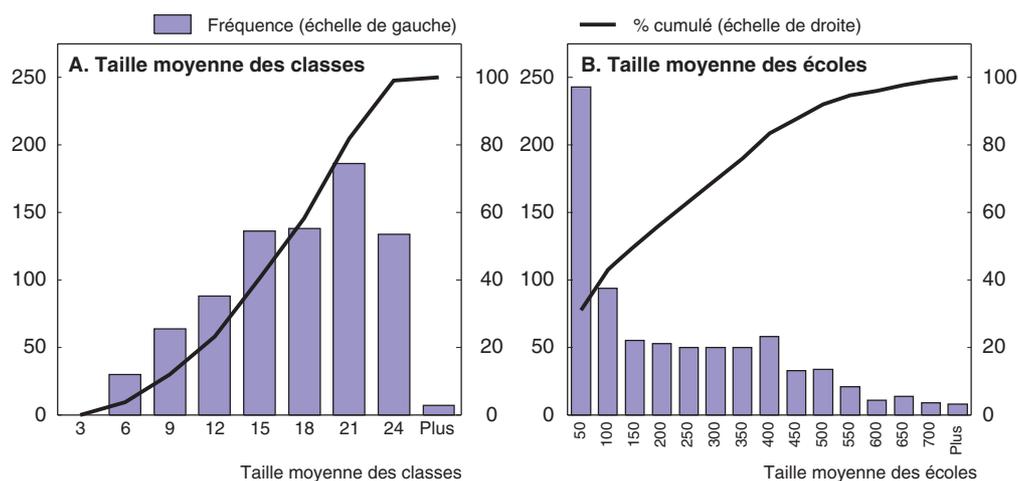
L'efficacité des dépenses dans l'enseignement obligatoire pourrait être augmentée

Les résultats relativement satisfaisants enregistrés dans l'enseignement primaire et dans le premier cycle du secondaire s'accompagnent de coûts assez élevés : par élève, la Slovénie dépense beaucoup plus pour l'éducation de base que d'autres pays à niveau de revenu comparable (graphique 2.5). Or, en moyenne, les résultats qu'elle obtient aux évaluations du PISA ne sont pas très différents de ceux de ces autres pays.

Revoir la répartition géographique des effectifs

Les tendances récentes en matière d'urbanisation et les évolutions démographiques ont radicalement transformé la répartition géographique des élèves en Slovénie (IMAD, 2009a). Dans l'enseignement obligatoire, les données sur la taille moyenne des classes révèlent d'énormes disparités entre les établissements et entre les régions. L'effectif moyen des classes est compris entre 4.5 et 24.2 élèves, alors que la limite légale est de 28, et 40 % environ des écoles comptent moins de 15 élèves par classe. La taille des établissements est également très variable, et 56 % environ des écoles ont moins de 200 élèves (graphique 2.7). La répartition géographique des écoles, dictée par des considérations socio-économiques imposant d'assurer une éducation de base à tous les enfants dans la commune où ils résident, explique ces variations. Ce sont les administrations locales qui ont la responsabilité des écoles publiques de base, qu'il s'agisse d'établissements à part entière ou d'unités pédagogiques faisant partie d'autres établissements. Les unités de moins de 30 élèves accueillent les élèves de la première à la troisième ou à la sixième année d'études dans les régions reculées. Dans les grandes villes, certaines écoles ont un effectif de plus de 1 000 élèves.

Graphique 2.7. **Dans l'enseignement de base, la plupart des écoles et des classes sont de taille réduite¹**



1. L'enseignement obligatoire, de 6 à 15 ans, est dispensé dans des écoles dites « de base » organisées sans distinction entre le niveau primaire et le premier cycle du secondaire.

Source : Ministère de l'Éducation et des Sports.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369429>

Augmenter la taille des classes...

La restructuration des établissements, en termes de taille, de répartition et de capacité d'enseignement, permettrait des gains d'efficacité. À l'heure actuelle, les écoles slovènes emploient un personnel d'accompagnement très nombreux par rapport à l'ensemble des effectifs, et ce quelle que soit la taille de l'établissement, ce qui rend le système très coûteux. Une dotation pléthorique en personnel enseignant et non enseignant dans des écoles qui accueillent un petit nombre d'élèves est un gaspillage d'argent public. À cet égard, il est indispensable de restructurer le système d'enseignement obligatoire en regroupant ou en fermant certains établissements et en élargissant les secteurs scolaires pour réduire sensiblement les frais de fonctionnement, en rationalisant les effectifs du

personnel enseignant et du personnel d'accompagnement, et en introduisant des mécanismes de partage entre les établissements dans les cas où la charge de travail ne justifie pas le maintien d'un poste à plein-temps¹².

L'effectif moyen des classes dans le primaire et le premier cycle du secondaire semble trop réduit. Dans l'enseignement primaire, il se chiffre à 21.6 élèves en Slovénie, soit trois élèves de moins que la moyenne OCDE. On observe un écart du même ordre au premier cycle du secondaire dans les établissements publics, mais la taille des classes se situe autour de la moyenne OCDE dans les établissements privés (OCDE, 2010). Avec un effectif par classe plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, il n'est pas étonnant que le ratio élèves/enseignants en Slovénie soit également inférieur à la moyenne OCDE, particulièrement dans le premier cycle du secondaire (graphique 2.6).

La Slovénie pourrait accroître la taille moyenne des classes et le ratio élèves/enseignants sans avoir à sacrifier, en quantité ou en qualité, l'enseignement dispensé durant la scolarité obligatoire. D'après les travaux de l'OCDE, il n'y a pas de lien systématique entre les résultats obtenus aux évaluations internationales, en l'occurrence celles du programme PISA, et les ratios élèves/enseignants (Sutherland et Price, 2007)¹³, et pour Woessmann (2003) et West et Woessmann (2002), la réduction de la taille des classes ou l'augmentation des effectifs enseignants ne se traduisent que par de modestes gains. Avec des dépenses bien moindres que celles de la Slovénie, les autres pays d'Europe centrale et orientale obtiennent des résultats largement comparables aux évaluations internationales. Dans le cas des enquêtes TIMSS et PIRLS, ces résultats se sont même améliorés alors que les niveaux de dépenses n'avaient pratiquement pas varié.

... et réduire les effectifs du personnel d'accompagnement

Les frais de fonctionnement élevés des établissements d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle tiennent aussi aux personnels non enseignants relativement nombreux qui fournissent des services d'accompagnement aux élèves, par exemple les conseillers d'orientation, les bibliothécaires, les médecins, les infirmières, les psychiatres et les psychologues. Les écoles slovènes comptent en moyenne 9.4 agents d'accompagnement pour 1 000 élèves, c'est-à-dire bien plus que la moyenne de cinq enregistrée dans la zone OCDE (OCDE, 2009a). Il faudrait supprimer les excédents de personnel enseignant et non enseignant afin d'améliorer l'efficacité du système éducatif de base par rapport à son coût. Les regroupements et fermetures d'établissements ainsi que l'élargissement des secteurs scolaires seraient à cet égard les principales pistes à privilégier.

Pour ce qui est de la rationalisation des effectifs, en revanche, un certain nombre de solutions différentes peuvent être envisagées. On pourrait, par exemple, ne pas compenser la totalité des départs en retraite jusqu'à ce que la taille moyenne des classes et les ratios élèves/enseignants reviennent à des niveaux plus appropriés, mais cela prendrait du temps car à l'heure actuelle plus de 80 % des enseignants du primaire ont moins de 50 ans (OCDE, 2010). Une autre option consisterait à encourager les départs volontaires en proposant à cette fin de généreuses compensations, par exemple des possibilités de formation et des aides à la recherche d'emploi ainsi qu'une garantie de revenu à court terme. Dans ce cas, l'écueil à éviter serait surtout le risque d'antisélection : le choix de partir pourrait être le fait de ceux qui ont des débouchés plus intéressants ailleurs, c'est-à-dire des meilleurs éléments. Enfin, on pourrait mettre fin aux contrats des travailleurs en surnombre, moyennant le versement d'indemnités adéquates accompagnées de mesures

actives pour l'emploi. Dans la pratique, le choix des personnes à licencier serait à cet égard un aspect délicat. Comme les évaluations se font au niveau de l'établissement et pas au niveau individuel, il faudrait en effet établir des critères objectifs pour recenser les agents les moins performants.

Étant donné les considérations socio-économiques qui déterminent la conception du système éducatif, mais aussi la complexité des problèmes que soulève une restructuration relativement profonde, la mise en place d'une commission d'experts serait très utile. Le choix des postes à supprimer, l'extension des secteurs de recrutement scolaire, les besoins de recyclage ou de formation croisée des effectifs restants, les moyens de rendre la structure existante plus efficace et l'évaluation des tendances démographiques sont autant de questions qui réclament un large éventail de connaissances spécialisées.

Améliorer les aides à l'éducation en faveur des groupes vulnérables, notamment les immigrants

Une meilleure prise en charge de la petite enfance pourrait améliorer les résultats scolaires des élèves issus de milieux défavorisés...

L'idée que l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) est un moyen d'améliorer les résultats de l'enseignement pour l'ensemble de la collectivité est désormais de plus en plus largement reconnue (Gaber et Marjanovič Umek [2009], dans le contexte slovène). C'est aussi par ce biais que l'on peut accroître la participation des femmes au marché du travail et les taux de fertilité (Lohmann et al., 2009). Une prise en charge par le système EAJE est particulièrement bénéfique pour les jeunes enfants issus de milieux défavorisés, car elle permet de compenser le manque de moyens des parents et réduit ainsi le risque de retard scolaire (Hanushek et Woessmann, 2007). La mise à disposition de services EAJE de qualité est un bien meilleur moyen d'améliorer les résultats de l'enseignement et le comportement des jeunes enfants que toutes les mesures qui peuvent être prises ultérieurement (Magnuson et Waldfogel, 2005). Étant donné qu'en Slovénie les enfants d'origine immigrée manquent souvent de motivation pour réussir dans leurs études (OCDE, 2007), il est essentiel d'encourager leur prise en charge par les structures EAJE.

Dans les milieux socio-économiques les plus modestes, la probabilité pour un enfant d'être gardé à domicile par sa mère est généralement plus grande en raison du moindre coût d'opportunité que représente pour les femmes le fait de rester à la maison vu leur faible potentiel de gain et leurs chances réduites de trouver un emploi (OCDE, 2001). En outre, les familles modestes sont souvent obligées de mettre de côté une large fraction de leur revenu si elles veulent avoir recours aux services EAJE pour leurs enfants. Bien qu'il soit déjà recommandé en Slovénie de faire entrer les enfants d'immigrés dans le système éducatif deux ans avant l'âge de la scolarité de base obligatoire, les autorités devraient favoriser cette prise en charge pour tous les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés en proposant des aides liées au niveau des ressources pour couvrir les dépenses supplémentaires telles que frais de cantine et de garde extrascolaire. Ces subventions pourraient être financées grâce aux économies réalisées en rationalisant les services EAJE comme expliqué ci-après.

Les autorités reconnaissent la nécessité de créer des mécanismes pour mieux intégrer les enfants d'origine immigrée dans le système éducatif. La stratégie 2007 pour l'intégration des enfants issus de l'immigration¹⁴ encourage notamment la mise au point de matériels et de techniques pédagogiques pour perfectionner l'enseignement du slovène

en deuxième langue et mieux informer les parents quant à l'organisation du système ainsi qu'à leurs droits et devoirs. Compte tenu de la population immigrée relativement importante qui réside déjà en Slovénie et de l'accroissement net des flux d'immigration, toutes les mesures adoptées dans le cadre de la stratégie devraient être maintenues et convenablement financées.

... à condition que des efforts soient faits pour obtenir des gains d'efficience

Les autorités slovènes reconnaissent l'importance du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et c'est pour le rendre financièrement plus accessible qu'elles ont amendé en 2008 la loi sur les établissements préscolaires¹⁵. La proportion d'enfants inscrits dans les établissements d'accueil et d'éducation des jeunes enfants augmente régulièrement : elle se chiffrait à 85 % des enfants de trois à cinq ans et à 50 % des enfants de moins de trois ans pour l'année scolaire 2008/09 (IMAD, 2010), ce qui est conforme aux objectifs de Barcelone.

Cependant, le coût des services EAJE en Slovénie est assez élevé. En 2007, la dépense annuelle par enfant préscolarisé (enfants de trois ans et plus) était parmi les plus élevées des pays de l'OCDE, la Slovénie n'étant devancée sur ce plan que par l'Islande et les États-Unis. À 32 % du PIB par habitant, la dépense au titre des services EAJE atteignait même le plus haut niveau de la zone OCDE, loin devant la moyenne de 18 % (OCDE, 2010).

L'adoption de mesures pour inciter financièrement les familles à préscolariser leurs enfants devrait encore accentuer la pression à la hausse sur la demande, rendant nécessaire une expansion rapide de l'offre et des dépenses y afférentes (IMAD, 2010). Plusieurs mesures appropriées ont été prises récemment pour accroître le nombre de places d'accueil disponibles, mais les autorités devraient aussi chercher à créer ces places de façon efficiente. Lorsque les conditions s'y prêtent, elles pourraient, par exemple, octroyer des concessions. Mieux encore, elles pourraient autoriser une augmentation du nombre d'élèves par enseignant. À l'heure actuelle, ce ratio est faible par comparaison avec les autres pays, ce qui explique pour une bonne part le coût élevé des services EAJE. Le recours à un plus grand nombre d'assistants réduirait également ce coût. Une autre mesure pour stimuler l'offre en ménageant les ressources consisterait à remédier aux déséquilibres géographiques entre la capacité d'accueil et la demande. Il est possible de redéployer les places excédentaires pour répondre aux besoins des régions où la demande est particulièrement forte. Tel est déjà le cas de certaines villes. À Ljubljana, par exemple, le nombre d'enfants qui n'avaient pas trouvé de place dans un établissement préscolaire en 2009 représentait 18 % du nombre total d'inscrits ; près de la moitié de tous les petits Slovènes qui n'avaient pas pu être préscolarisés se trouvait à Ljubljana. Or il n'y a aucun signe de demande excédentaire dans les petites agglomérations et, en général, la taille moyenne des classes y est également plus réduite.

Cela dit, l'expansion rapide des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants risque de faire naître des craintes quant à la qualité des prestations. Étant donné la situation financière disparate des communes, du fait du ralentissement de la conjoncture et de l'augmentation des inscriptions en maternelle, bon nombre de collectivités locales n'ont pas les moyens de fournir des services EAJE de très bonne qualité, de sorte que le niveau de ces services varie considérablement d'une région à l'autre. Le ministère de l'Éducation et des Sports prépare actuellement un projet d'amendement visant à intégrer au budget de l'État les crédits nécessaires à la rémunération du personnel des écoles maternelles, afin de protéger le système EAJE des fluctuations de ressources que subissent

les collectivités locales, à simplifier les procédures d'inscription dans les écoles maternelles et à réglementer la sécurité des équipements de jeu. Le gouvernement devrait faire voter cet amendement et mettre en place de nouvelles règles en matière d'assurance qualité ainsi que des mécanismes d'évaluation des établissements préscolaires, tout en veillant à ce que l'organisme évaluateur soit doté de moyens suffisants.

Encourager la participation des groupes vulnérables aux programmes d'éducation pour adultes

Les programmes d'éducation pour adultes offrent un bon moyen de répondre à la demande du marché du travail avec souplesse et rapidité, et, partant, d'améliorer la capacité d'adaptation de l'économie, de réduire le chômage et de renforcer la cohésion sociale. Développer la participation à ces programmes peut aider à atténuer les effets négatifs de la crise en favorisant l'insertion professionnelle des personnes concernées, surtout parmi les travailleurs faiblement qualifiés qui ont des liens assez lâches avec l'emploi. En outre, dans le cas des économies en transition, où des pénuries de main-d'œuvre qualifiée peuvent apparaître à mesure de l'évolution vers des niveaux plus avancés (Rutkowski, 2007), un ample recours aux programmes d'éducation pour adultes permet d'améliorer les qualifications des travailleurs qui n'ont guère de possibilités d'accès au système éducatif.

Le taux de participation aux programmes d'éducation pour adultes est relativement élevé en Slovaquie, même s'il est largement inférieur aux niveaux observés dans les pays scandinaves. La participation des adultes à la formation tout au long de la vie dépend étroitement du niveau d'études et de l'âge. Malgré une légère augmentation ces dernières années, la participation des travailleurs âgés reste faible, ce qui nuit à leurs perspectives d'emploi (OCDE, 2009b). Les adultes ayant un faible niveau d'instruction (c'est-à-dire ceux qui ont tout au plus achevé leurs études primaires) manifestent beaucoup moins d'intérêt que les autres pour les activités de formation des adultes : de ce point de vue, l'écart avec les personnes ayant un niveau d'études élevé est le plus important de l'UE (IMAD, 2010). D'après l'enquête sur l'éducation des adultes (EEA), les motifs le plus souvent cités comme obstacles à la participation à ce type de formation en Slovaquie sont l'incompatibilité avec les horaires de travail (52.4 %), le coût trop élevé (45.9 %) et les responsabilités familiales (35.6 %). Les personnes les moins instruites mentionnent principalement le coût (63.2 %), puis l'incompatibilité avec les horaires de travail et les responsabilités familiales et les problèmes liés à la santé ou à la vieillesse (respectivement 41.3 % et 34.2 %) (Eurostat, 2007). Il est donc nécessaire de rendre l'éducation des adultes financièrement plus accessible pour encourager la participation à l'apprentissage tout au long de la vie et pour combler l'écart généralement observé entre les personnes les plus instruites et celles qui ont le degré d'instruction le moins élevé. À l'heure actuelle, l'éducation pour adultes est financée par des fonds de source publique et privée, à parts égales entre l'État, les employeurs et les participants. Les collectivités locales contribuent aussi parfois au financement de formations délivrées en dehors du système éducatif. Il faudrait accorder des subventions aux personnes ayant un faible niveau d'instruction pour qu'elles puissent accéder à moindre coût, voire gratuitement, aux programmes d'éducation pour adultes.

Améliorer l'adéquation entre offre et demande de travail en préparant mieux les élèves des filières professionnelles...

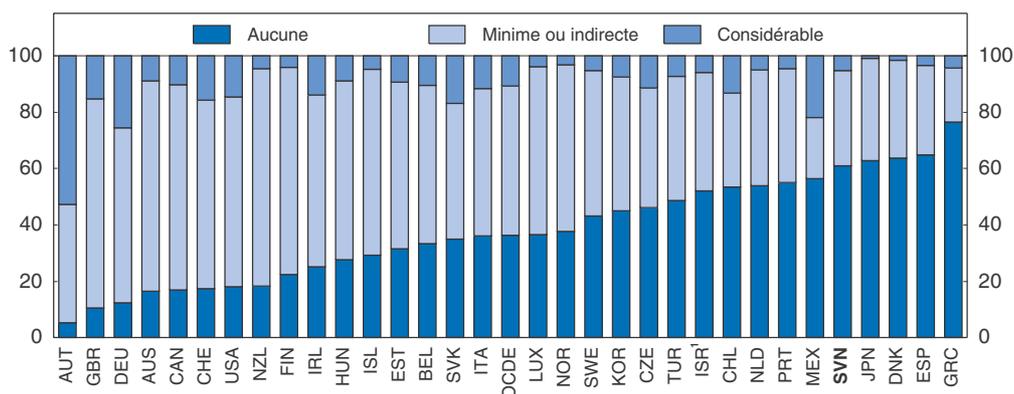
L'une des principales tâches à laquelle doit s'atteler la Slovénie est la transformation de son système d'enseignement professionnel et technique. En effet, si les diplômés issus de ces filières sont pourvus de qualifications qui leur donnent directement accès au marché du travail, ces qualifications peuvent devenir rapidement obsolètes. C'est la raison pour laquelle, dorénavant, dans les économies développées, les employeurs sont davantage à la recherche de compétences plus générales, de niveau supérieur, qui permettent aux travailleurs de s'adapter à l'évolution de l'industrie et des nouvelles technologies. Au rythme où progresse l'innovation technologique, les qualifications professionnelles étroites se dévalorisent très vite. Par conséquent, si les qualifications professionnelles sont encore très importantes, il faut aussi que les travailleurs aient de bonnes compétences générales, qui leur permettent de s'adapter facilement aux mutations structurelles de l'économie. On a observé les mêmes tendances dans d'autres économies en transition qui connaissent une reconversion comparable de leur système de production au détriment de l'industrie manufacturière et au profit des services. Sur le marché du travail, la situation était meilleure pour les travailleurs dotés de compétences générales et d'un niveau de formation plus élevé, notamment du point de vue de la durée des épisodes de chômage (Rutkowski, 2007).

La Slovénie semble confrontée à un dilemme. Elle doit faire en sorte, d'une part, que les formations professionnelles courtes deviennent plus attrayantes pour les futurs élèves, et, d'autre part, que le système éducatif mette davantage l'accent sur l'acquisition de compétences générales facilement transférables. Les deux problèmes pourraient toutefois être réglés simultanément. L'une des raisons de la désaffection croissante à l'égard des formations professionnelles courtes de l'enseignement secondaire est qu'elles ne donnent pas directement accès à l'enseignement supérieur. Pour remédier à cette situation, on pourrait donc aligner les enseignements de base des différentes filières du deuxième cycle du secondaire, afin de faciliter une transition plus souple de l'une à l'autre et de permettre ainsi aux élèves qui en ont la capacité d'accéder à l'enseignement supérieur. Bien que les réformes de 2006 aient ménagé des possibilités de transition verticale et horizontale entre les programmes d'études et les établissements, certaines filières professionnelles, notamment les formations courtes, n'offrent pas assez de souplesse à ceux qui voudraient poursuivre leurs études au niveau supérieur.

On pourrait aussi renforcer la participation des partenaires sociaux, en particulier des employeurs, à l'élaboration des programmes d'études. Par rapport aux autres pays, le système d'éducation et de formation professionnelle est peu ouvert sur l'extérieur, et à l'heure actuelle les employeurs n'ont guère d'influence sur les programmes scolaires (graphique 2.8). Le système d'enseignement slovène offre des programmes de formation en alternance, mais 1.6 % seulement des élèves du secondaire supérieur choisissent de s'y inscrire, alors qu'ils sont environ 60 % à opter pour des filières à visée professionnelle. Depuis la réforme du système d'éducation et de formation professionnelles qui a eu lieu en 2002, les programmes comportent 20 % d'enseignements libres qui peuvent être déterminés en fonction des besoins et de la situation sur le marché local. Les autorités devraient créer des incitations suffisantes pour assurer une plus grande participation des employeurs à la définition du contenu des enseignements et des programmes d'apprentissage pratique. Les études internationales montrent que les diplômés des filières professionnelles du deuxième cycle de l'enseignement secondaire obtiennent

Graphique 2.8. Le monde de l'entreprise et de l'industrie n'a guère d'influence sur les programmes scolaires

Niveau d'influence, pourcentage d'élèves fréquentant les écoles déclarantes



1. 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.

Source : OCDE (2007), PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369448>

généralement de meilleurs résultats sur le plan de l'emploi lorsque le monde de l'entreprise et de l'industrie exerce une grande influence sur les programmes d'apprentissage. L'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la République tchèque et la Suisse sont de bons exemples de cette relation positive (OCDE, 2009a).

Le cadre dans lequel s'inscrit la détermination des salaires en Slovaquie est un autre aspect qui risque d'exacerber le problème. À cet égard, la forte hausse du salaire minimum décidée récemment pourrait peser encore davantage sur l'offre de diplômés de l'enseignement professionnel court et de moyenne durée, dans la mesure où, même avant cela, les travailleurs ayant des qualifications professionnelles spécifiques ne bénéficiaient que d'un avantage salarial réduit par rapport aux travailleurs non qualifiés. L'augmentation du salaire minimum pourrait nuire à l'acquisition de capital humain en comprimant davantage l'échelle des salaires et, par là-même, le rendement de l'éducation (encadré 2.1).

... et en renforçant les incitations dans l'enseignement supérieur

Resserrer les critères d'attribution des aides au-delà de la durée normale des études

Comme on l'a vu plus haut, les taux de réussite sont assez faibles dans l'enseignement supérieur (sauf dans les filières professionnelles) par comparaison avec les autres pays (graphique 2.4, partie B). Environ 65 % seulement des étudiants inscrits dans un cycle d'études supérieures obtiennent le diplôme correspondant, alors que la moyenne est respectivement de 69 % pour la zone OCDE et de 71 % pour l'UE19. En outre, les étudiants slovènes mettent près de sept ans en moyenne pour achever leurs études de prélicence,

Encadré 2.1. Impact des hausses du salaire minimum sur l'acquisition de capital humain

La recherche économique s'intéresse habituellement aux effets du salaire minimum sur l'emploi plutôt que sur l'acquisition de capital humain et la scolarité. Pourtant, les hausses du salaire minimum ont un impact sur le capital humain et la scolarité qui est généralement beaucoup plus durable que leurs effets sur l'emploi, puisqu'elles retardent la formation et nuisent ainsi aux perspectives d'insertion professionnelle.

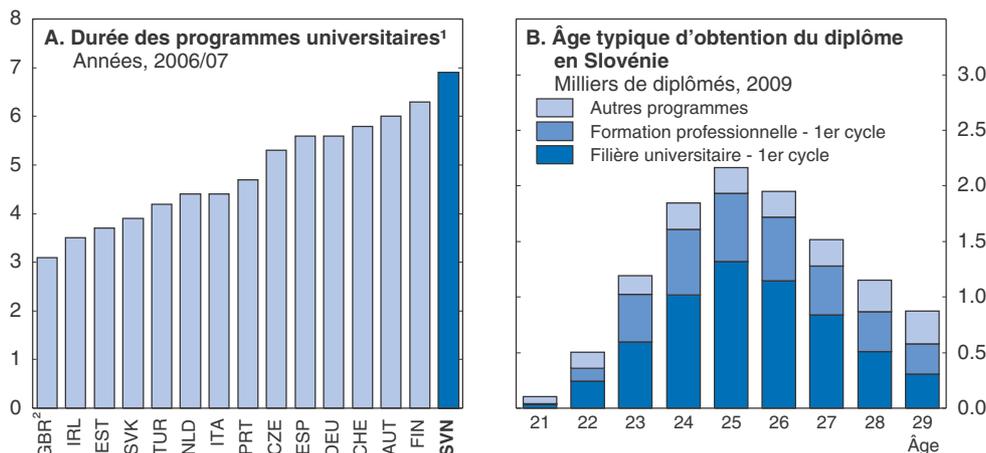
En théorie, les hausses du salaire minimum faussent les décisions d'études et l'accumulation de capital humain de plusieurs façons. *Premièrement*, un salaire minimum plus élevé risque de coïncider avec le salaire minimum que certains élèves sont prêts à accepter et donc de les inciter à abandonner leurs études*. *Deuxièmement*, une hausse du salaire minimum entraîne souvent une compression des écarts de salaires plutôt qu'une progression uniforme de l'ensemble des salaires. Ce tassement est particulièrement visible dans le cas des travailleurs spécialisés faiblement qualifiés dont la rémunération est proche du salaire minimum. Une conséquence directe de cette situation est qu'elle réduit sensiblement l'incitation à se spécialiser en faisant des études ou à acquérir de nouvelles compétences par d'autres moyens. De ce point de vue, les hausses du salaire minimum peuvent nuire au potentiel de recrutement des formations techniques et professionnelles courtes qui permettent à des personnes peu qualifiées de se spécialiser dans certains métiers.

Il est de plus en plus manifeste, dans les travaux empiriques, que les hausses du salaire minimum ont des effets préjudiciables sur les taux d'accès des jeunes adultes à l'éducation, même si la question fait encore débat entre les chercheurs. À partir de données tirées de l'enquête sur la population aux États-Unis, Neumark et Wascher (2003) constatent des effets négatifs significatifs sur les taux de scolarisation des jeunes de 16-19 ans, avec une élasticité d'environ -0.3. Chaplin et al. (2003) confirment ces résultats au moyen d'un jeu de données couvrant l'ensemble de la population des élèves des écoles publiques aux États-Unis. Ils montrent qu'une hausse de 1 USD du salaire minimum entraîne une baisse des taux de poursuite des études d'environ un point de pourcentage. Pacheco et Cruickshank (2007) concluent que les hausses du salaire minimum ont un impact statistiquement et économiquement significatif sur les taux de scolarisation en Nouvelle-Zélande : chez les 16-19 ans, une hausse de 10 % fait reculer le taux de scolarisation de 1.5 point.

* Même s'il est vrai que certains des élèves qui vont abandonner leurs études prendront probablement les emplois d'autres jeunes encore moins qualifiés et moins instruits qu'eux, ce qui induira un changement dans la composition de l'emploi.

soit l'un des délais les plus longs de la zone OCDE (graphique 2.9). La durée des cursus avant la mise en place du système de Bologne n'explique qu'en partie la longueur excessive des études. Les taux de redoublement au niveau de la prélicence sont très élevés, même s'ils décroissent lentement (IMAD, 2009b). C'est en première année que la proportion de redoublants atteint son plus haut niveau : elle était de 13 % pour l'année universitaire 2009/10, mais elle tombe à 9.4 % et 4.3 % en deuxième et en troisième années, avant de remonter à 6.3 % en quatrième année.

Graphique 2.9. Les étudiants slovènes mettent trop de temps pour achever leurs études



1. L'enquête couvre tous les étudiants de nationalité slovène, ou ayant le statut de résident permanent, inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur et suivant un programme d'études correspondant au niveau 5A de la CITE.
2. Angleterre et Pays-de-Galles uniquement. En Écosse, la durée moyenne est de 4.4 ans.

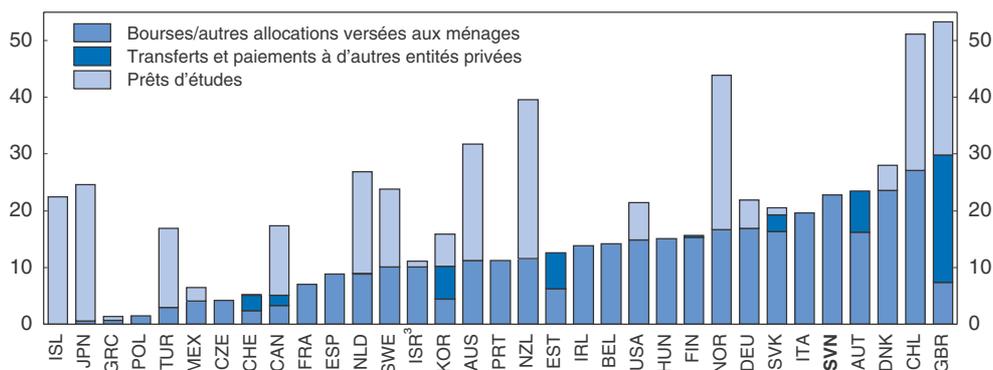
Source : Eurostudent (2008), *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, Final report, Eurostudent III 2005-2008* et SORS (2010), « Tertiary Education Graduates – General Overview », portail SI-STAT, Office statistique de la République de Slovaquie, septembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932369467>

Les étudiants bénéficient d'un ensemble de subventions et de prestations généreuses, y compris pour les frais de subsistance (repas, logement, transport et activités culturelles), ainsi que d'un système de bourses d'État (graphique 2.10). Ils étaient même doublement avantagés grâce au traitement préférentiel dont ils bénéficiaient lorsqu'ils travaillaient jusqu'à ce que le Parlement, en octobre 2010, adopte une nouvelle loi mettant un terme à

Graphique 2.10. Les subventions publiques accordées à l'enseignement supérieur prennent exclusivement la forme de bourses et d'allocations¹

En pourcentage du total des dépenses publiques d'éducation, 2007²



1. Subventions publiques à l'éducation en faveur des ménages et autres entités privées.
2. 2006 pour la Turquie ; 2005 pour la Grèce.
3. 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.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932369486>

ce régime et instituant le dispositif dit des « mini-emplois »¹⁶. Par rapport à l'emploi régulier, qui est encore étroitement réglementé en Slovénie, l'emploi des étudiants était extrêmement souple en termes d'embauche et de licenciement. Il se traduisait en outre par une réduction des charges sociales patronales puisque les étudiants ne payaient pas de cotisations de sécurité sociale (voir l'encadré 2.2 pour plus de détails).

Encadré 2.2. Le travail des étudiants en Slovénie

Jusqu'à l'adoption en 2010 de la loi sur les « mini-emplois », les étudiants qui travaillaient en Slovénie bénéficiaient d'un traitement préférentiel sur le plan fiscal et réglementaire, dont le but était de prévenir la pauvreté. Plusieurs avantages non négligeables leur étaient ainsi réservés. *Premièrement*, l'emploi des étudiants était soumis à des règles administratives très souples. Que ce soit pour l'embauche ou pour le licenciement, les employeurs n'étaient pas tenus de suivre les longues procédures applicables aux autres travailleurs. De leur côté, pour pouvoir travailler, les étudiants devaient juste apporter la preuve de leur statut d'étudiant. *Deuxièmement*, ni les étudiants ni leurs employeurs ne devaient cotiser à la caisse publique de retraite ou au régime de sécurité sociale et d'assurance maladie, ce qui abaissait considérablement le coût de la main-d'œuvre par rapport aux travailleurs régulier à plein-temps. La principale charge patronale était un prélèvement spécial de 14 % reversé aux organismes de placement des étudiants, à l'Organisation des étudiants et aux mécanismes publics pour le financement des bourses et la modernisation des équipements éducatifs.

Le travail étudiant s'est largement développé car il était assez peu réglementé. Il n'y avait pas de limite au nombre d'heures de travail et le plafond de gains mensuels était assez élevé (plus élevé que le salaire médian). Plus d'un million d'attestations du statut d'étudiant ont été délivrées en 2008 et les étudiants ont effectué 75 millions d'heures de travail (4.3 % du total des heures travaillées dans l'ensemble de l'économie) (Šušteršič *et al.*, 2010)*.

Outre le complément de revenu qu'il leur procurait, l'exercice d'une activité professionnelle permettait aux étudiants de se préparer au marché du travail et d'acquérir de l'expérience dans la perspective de leur future carrière. Šušteršič *et al.* (2010) constatent qu'environ un tiers des étudiants qui travaillent occupent des emplois hautement qualifiés et effectuent des tâches d'autant plus exigeantes qu'ils sont à un stade avancé de leurs études. Ils notent aussi une certaine corrélation entre le domaine d'études et la nature du travail effectué.

L'attrait du système était une incitation aux abus et avait pour effet de pénaliser les jeunes diplômés en concurrence avec une main-d'œuvre étudiante à faible coût sur le marché du travail (Šušteršič *et al.*, 2010). Beaucoup d'étudiants décidaient de prolonger leurs études pour continuer à travailler en se servant de leur statut d'étudiant, et de nombreux jeunes s'inscrivaient dans l'enseignement supérieur uniquement pour obtenir ce statut et profiter de ses avantages sur le marché du travail.

* D'après J. Šušteršič, B. Nastav et T. Kosi (2010), « Ekonomski vidiki študentskega dela » (Aspects économiques du travail étudiant), Faculté de gestion Koper, Université de Primorska.

Comme on pouvait s'y attendre, les aides qui ne sont pas liées à la progression des études ont attiré un public de « faux étudiants », c'est-à-dire de personnes qui, normalement, ne s'inscriraient pas dans l'enseignement supérieur en l'absence de ces aides. D'après les estimations de l'Organisation des étudiants en Slovénie, ces « faux

étudiants » pourraient représenter jusqu'à un tiers des effectifs. Le fait que le versement des allocations ne soit pas conditionné à la progression des études n'incite pas les étudiants – vrais ou faux – à achever rapidement leur cursus. La situation est encore aggravée, en cas de redoublement, par le nombre de fois qu'un étudiant est autorisé à repasser l'examen qui lui permettra de continuer ses études ; il est donc très difficile de renvoyer un étudiant qui échoue, et c'est ainsi, en outre, que l'on aide ceux qui exploitent le système¹⁷.

En vertu de la nouvelle loi, l'utilisation des contrats de travail flexibles auparavant réservés aux étudiants est désormais étendue aux chômeurs et aux travailleurs âgés, et le nombre d'heures de travail autorisé sous ce régime est limité à 60 par mois¹⁸. Par ailleurs, les titulaires de « mini-emplois » sont assujettis au paiement des cotisations de sécurité sociale¹⁹. En principe, ces mesures constituent un pas dans la bonne direction, puisqu'elles suppriment les incitations qui pouvaient pousser les « faux étudiants » à s'inscrire dans l'enseignement supérieur. Mais, d'un autre côté, la loi sur les « mini-emplois » va probablement intensifier la concurrence autour des emplois temporaires auxquels les étudiants étaient les seuls à pouvoir prétendre dans le passé. Étant donné l'étendue du travail étudiant et le soutien financier qu'il procure aux intéressés, si aucune autre mesure n'est prise, le risque est de voir progresser la pauvreté chez les étudiants. C'est pourquoi il conviendrait de mettre en place des mécanismes de financement appropriés (voir la section suivante).

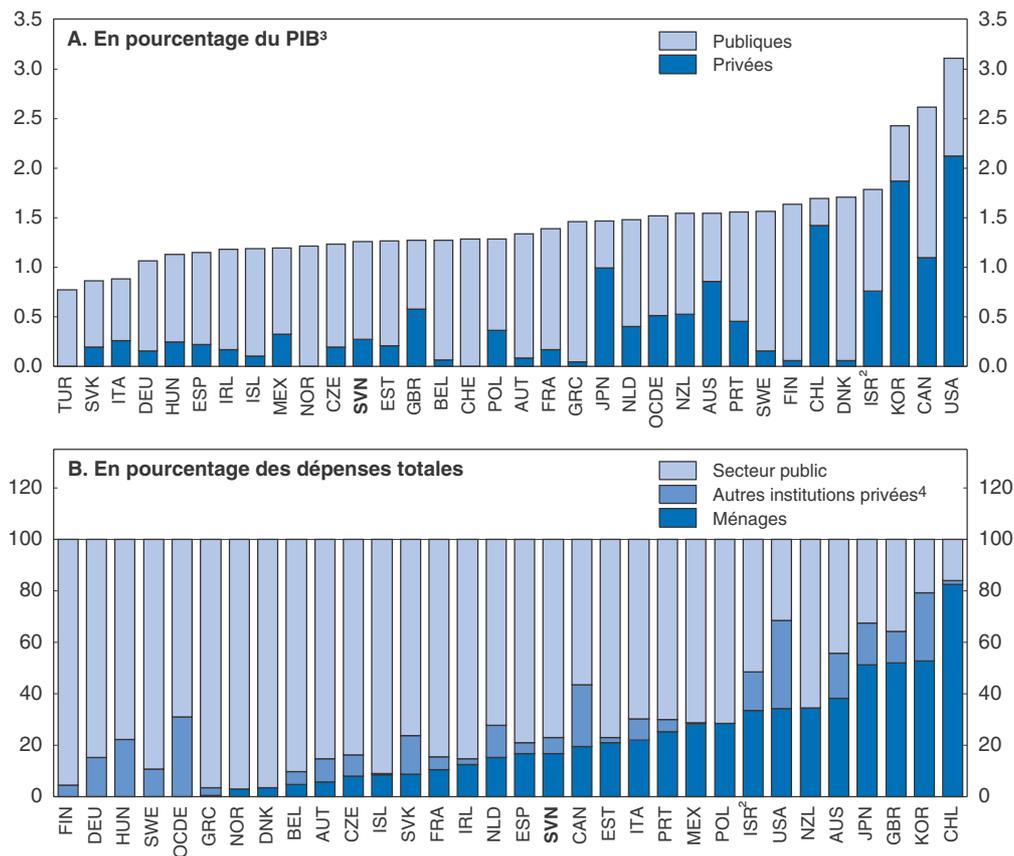
La réforme des droits de scolarité pourrait aider les étudiants à achever plus vite leurs études et réduirait le déséquilibre entre offre et demande de travail

Même si, depuis la suppression de leur régime d'emploi préférentiel, les étudiants ne sont plus autant incités à prolonger leurs études pour conserver leur statut d'étudiant, la réforme du système actuel de subvention générale des droits de scolarité aurait sans doute un impact plus direct et encore plus important sur la durée des études et les taux de diplômés. Cette réforme aurait aussi d'autres avantages, notamment celui d'accroître les financements de source privée à la disposition des établissements d'enseignement supérieur ou encore d'encourager les étudiants à faire des choix plus éclairés quant à leur projet d'études. La faible proportion des ressources privées affectées à l'enseignement supérieur en Slovénie et le rendement privé relativement élevé des études donnent à penser qu'il est possible d'introduire un mécanisme de partage du financement de l'enseignement supérieur, sans compromettre l'accès au système ni l'équité (graphique 2.11). Accroître la part de la contribution financière privée à l'enseignement supérieur serait effectivement un moyen de réduire la durée des études et d'empêcher qu'elles se prolongent au-delà du temps nécessaire (Brunello et Winter-Ebmer, 2003).

L'une des caractéristiques du système actuel, étant donné l'ampleur des subventions publiques, est qu'il a des effets régressifs puisqu'il fait financer par l'ensemble des travailleurs les études de ceux dont les gains, ultérieurement, seront probablement élevés. Ainsi, la redistribution des ressources publiques s'opère non seulement des pauvres vers ceux pour qui l'investissement dans l'éducation aura vraisemblablement un rendement élevé dans l'avenir, mais aussi vers les personnes issus de milieux privilégiés, dont les parents ont les moyens d'investir dans les études de leurs enfants. Par conséquent, les subventions publiques universelles à l'enseignement supérieur ont des effets redistributifs qui jouent au détriment de ceux qui seront pauvres durant toute leur vie, creusant ainsi les inégalités au lieu de les réduire (Barr, 2001). Un autre aspect du système actuel de

Graphique 2.11. Le système d'enseignement supérieur slovène est en grande partie financé par des fonds publics

Dépenses au titre des établissements d'enseignement, 2007¹



1. 2005 pour la Grèce ; 2006 pour le Canada et la Hongrie.
2. 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.
3. On ne dispose pas de données sur les dépenses privées consacrées à l'éducation pour la Norvège, la Suisse et la Turquie.
4. Lorsque les dépenses des ménages ne sont pas connues, cette catégorie regroupe toutes les dépenses privées.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369505>

financement de l'enseignement supérieur qui va à l'encontre du principe d'équité est le double régime qui prévaut en matière de droits de scolarité. Les étudiants à temps partiel et ceux qui fréquentent des établissements privés non subventionnés payent des droits de scolarité élevés, compris entre 2 000 et 10 000 euros par an selon le programme d'études, tandis que leurs camarades qui étudient à plein temps, eux, ne payent pas de droits de scolarité²⁰. Là encore, comme les étudiants issus de milieux moins favorisés risquent d'avoir plus de difficultés pour financer leurs études, le système a un caractère régressif.

Compte tenu des défis auxquels le système d'enseignement supérieur slovène se trouve confronté, notamment la nécessité d'accroître les financements privés, de réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande de qualifications sur le marché du travail et d'assurer un déroulement des études en temps voulu, l'une des solutions envisageables consisterait à instituer des droits de scolarité universels pour les étudiants à plein-temps,

parallèlement à des prêts remboursables en fonction du revenu après obtention du diplôme, de façon à garantir l'équité en matière d'accès. Dans la mesure où il reflète le véritable coût des programmes d'études et leurs retombées dans l'ensemble de l'économie, ce dispositif est à même de donner aux étudiants une incitation financière supplémentaire pour s'orienter vers les filières où les avantages sociaux de l'enseignement supérieur l'emportent sur ses avantages privés (encadré 2.3). Lorsqu'il n'y a pas de droits de scolarité, les autorités ne peuvent généralement agir que par le biais des allocations pour tenter d'équilibrer le rendement social et le rendement privé de l'enseignement. Si cet outil n'est pas suffisant, subventionner les droits de scolarité peut alors offrir un moyen adapté pour créer des incitations financières d'une ampleur appropriée. Outre l'avantage qu'il y a à faire assumer par les étudiants le coût de leurs études supérieures, les frais de scolarité ont le mérite de rendre ceux qui les payent plus réceptifs aux signaux du marché. Si les droits de scolarité varient selon les établissements et selon les filières, compte tenu des différences de programmes, de coûts et de rendements, les étudiants seront plus enclins à choisir la filière et l'établissement qui leur offriront les meilleures chances de succès sur le marché du travail (Oliveira Martins *et al.*, 2007).

S'agissant des prêts étudiants, il va de soi que les conditions de remboursement – seuil de revenu déclenchant les remboursements, progressivité de l'amortissement par rapport au revenu, taux d'intérêt applicable – appellent des décisions importantes (encadré 2.4). La détermination des paramètres d'un dispositif de prêts étudiants dépend bien entendu de facteurs propres à chaque pays ainsi que des perspectives d'emploi des emprunteurs, qu'il faut nécessairement analyser au moyen de microsimulations. Quoi qu'il en soit, il semble que cette solution soit envisageable en Slovénie. À l'aide de données longitudinales très riches sur la population active en Slovénie, Vodopivec (2004) étudie par simulation les aspects financiers du fonctionnement d'un système de prêts étudiants remboursables en fonction des ressources. Ses conclusions sont les suivantes : avec un objectif de recouvrement des coûts de 20 % et un taux de remboursement de 2 % du revenu, 55 % des emprunteurs auraient remboursé intégralement leur dette au bout de 20 ans, alors que 19 % n'auraient encore effectué aucun remboursement au terme du même délai. La « déperdition » due aux créances non recouvrées se chiffrerait à 13.5 % du total des prêts. En outre, les coûts de mise en œuvre seraient minimes : moins de 0.5 % des créances recouvrées.

Si la mise en place d'un système de droits de scolarité combinés à des prêts étudiants remboursables en fonction des ressources s'avère impossible²¹, une autre solution pour les autorités consisterait à durcir les critères d'exonération des droits de scolarité en vigueur, notamment en limitant la période d'exemption à la durée normalement requise pour chaque cycle d'études. Le nouveau Plan-cadre national de l'enseignement supérieur pour 2011-20, qui devrait être adopté par le Parlement en 2011, contient des propositions en ce sens. Il stipule que les étudiants seront tenus de payer des droits de scolarité au-delà de la durée normale des études à chaque niveau (c'est-à-dire 4 années pour le premier cycle, 2 pour le deuxième, et 3 ou 4 pour le troisième, pour les programmes conformes au processus de Bologne). Au niveau du deuxième et du troisième cycle, les étudiants qui n'iront pas jusqu'au bout du cursus devront rembourser le coût de leurs études. Ces mesures devraient être à même de réduire la durée des études, mais elles ne permettront pas de régler les problèmes bien plus vastes auxquels le système d'enseignement supérieur slovène est confronté. En outre, pour les élèves qui ne veulent pas prendre de risques et/ou pour ceux issus de milieux défavorisés, la perspective d'éventuelles

Encadré 2.3. Le rendement social de l'enseignement supérieur

Lorsqu'un gouvernement envisage de subventionner l'enseignement supérieur, il doit d'abord déterminer dans quelle mesure le rendement social de l'éducation est supérieur à son rendement privé. Le rendement privé s'identifie dans une large mesure à la prime en termes de salaire et d'employabilité qu'un individu peut espérer en prolongeant sa scolarité, tandis que le rendement social se résume pour l'essentiel aux gains de productivité constatés dans l'ensemble de l'économie. En ce sens, le rendement social et le rendement privé peuvent être très différents l'un de l'autre si l'enseignement fonctionne uniquement comme un « émetteur de signaux » et/ou s'il a des retombées importantes en termes de capital humain.

Un individu peut tirer un rendement élevé de son investissement dans l'éducation, même si cet investissement ne se traduit pas, pour lui, par une accumulation de capital humain. Spence (1973) montre que si l'éducation est trop coûteuse pour les individus aux aptitudes limitées, seuls les individus plus aptes investiront dans les études, signalant ainsi aux employeurs potentiels leur supériorité en termes de productivité. Si cette fonction d'émission de signaux que remplit l'éducation peut améliorer l'adéquation entre offre et demande sur le marché du travail et si le rendement de l'éducation est positif du point de vue individuel, au niveau de l'ensemble de l'économie, en revanche, l'éducation peut avoir un coût qui l'emporte sur ces avantages, ce qui fait que le rendement social sera finalement beaucoup plus bas que le rendement privé.

Lorsque l'enseignement a des effets externes positifs en termes de capital humain, ces retombées enfoncent un coin entre le rendement social et le rendement privé de l'éducation. De plus, comme l'investissement dans le capital humain ne profite pas uniquement aux individus qui font des études, il se peut que le niveau des investissements ne soit pas socialement optimal. Le recours aux subventions publiques peut alors se justifier pour réduire l'écart entre le rendement privé et le rendement social, en internalisant une partie des externalités.

On distingue deux grandes approches du rendement social de l'éducation et de son calcul dans les travaux des économistes. La première est une approche macroéconomique qui s'inspire des études économétriques de la croissance. Elle explore de façon approfondie la relation entre accumulation de capital humain et inégalités de revenu selon les pays et les périodes (Mankiw et al., 1992). La seconde approche fait intervenir le stock moyen de capital humain dans la région où vit l'individu et intègre ce paramètre dans les équations de salaire de Mincer, parallèlement à d'autres variables de contrôle standard, l'idée étant que le capital humain présente les caractéristiques d'un bien public local en plus de ses avantages privés. La prise en compte du niveau de formation moyen de la population dans la région où se trouve l'individu peut donner une indication de l'importance quantitative des externalités de l'éducation en termes de capital humain (Rauch, 1993 ; Ciccone et Peri, 2006).

Globalement, les données montrent que le rendement privé de l'enseignement supérieur est nettement plus élevé que son rendement social. Psacharopoulos (2009) présente une compilation d'estimations de ces deux taux pour 33 pays membres de l'UE ou candidats à l'adhésion. Étant donné l'ampleur des données à réunir pour mesurer les taux de rendement social, les estimations du rendement privé sont plus nombreuses. En moyenne, le taux de rendement interne privé s'établit à 10,2 %, soit 2,3 points de plus que le taux de rendement social. Dans trois des 16 cas pour lesquels des estimations sont disponibles, le rendement social dépasse le rendement privé (de 2 points de pourcentage en Allemagne et de 0,3 point en Irlande). Bien que les estimations du rendement social ne soient pas disponibles pour la Slovénie, il est peu probable qu'elles se situent dans le voisinage, même lointain, des niveaux qui justifieraient le dispositif actuel de financement de l'enseignement supérieur.

Encadré 2.4. Prêts remboursables en fonction des ressources

Le financement de l'enseignement supérieur se heurte à la réticence des banques à accorder des crédits pour investir dans la formation du capital humain à l'issue incertaine. Faute d'intervention de l'État, les créanciers potentiels rechignent à financer les études supérieures des étudiants. Pour remédier à cette défaillance du marché, les pouvoirs publics garantissent les prêts bancaires accordés aux étudiants afin de protéger les créanciers contre le risque de défaut de paiement. Toutefois, cette formule n'est pas sans inconvénients. *Premièrement*, les coûts induits par la généralisation de ces dispositifs seraient prohibitifs car c'est le secteur public qui assume le risque de défaillance. Une solution serait d'accorder de tels prêts en fonction des ressources des parents, mais cela pénaliserait les étudiants qui n'ont pas accès à ces prêts ou aux ressources de leurs familles aisées. *Deuxièmement*, le remboursement de ces prêts ne tient pas compte de la capacité financière future des emprunteurs, de sorte que les étudiants peu disposés à prendre des risques refuseraient de souscrire ces prêts, surtout si les pénalités sont élevées en cas de défaut de paiement. *Troisièmement*, les diplômés qui supportent une lourde charge financière au titre du remboursement du prêt seraient plus enclins à opter pour une carrière très rémunératrice au détriment d'une carrière moins rémunératrice mais plus profitable à la collectivité.

Les prêts remboursables en fonction des ressources peuvent remédier aux carences des prêts garantis par l'État ainsi qu'aux imperfections du marché. Ces prêts se caractérisent par le fait que leur remboursement dépend des capacités financières futures des emprunteurs. Les remboursements sont ainsi suspendus lorsque l'emprunteur dispose de faibles moyens, ce qui lui permet de satisfaire à ses obligations de remboursement et de lisser sa consommation entre les périodes de hauts et de bas revenus. En d'autres termes, ces prêts procurent les avantages liés au lissage de la consommation tout en couvrant les risques induits par l'investissement dans l'éducation.

Il existe plusieurs types d'instruments de financement remboursables en fonction des revenus : prêts avec partage des risques, prêts avec mutualisation des risques, impôts sur les diplômés et HCC (*human capital contracts*, contrats de financement des études). Comme leur nom l'indique, dans les prêts avec mutualisation des risques, le risque de défaillance est assumé par la cohorte d'emprunteurs à posteriori, tandis que le secteur public supporte le risque dans les prêts avec partage des risques. Les impôts sur les diplômés impliquent le paiement d'un certain pourcentage des revenus futurs pendant une période convenue, quel que soit le montant emprunté, ce qui en fait un mécanisme très progressif de recouvrement des dettes. Les HCC sont des contrats privés qui ressemblent beaucoup aux impôts sur les diplômés. En théorie, ces instruments de financement remboursables en fonction des revenus ont des caractéristiques spécifiques car ils visent des résultats socio-économiques différents, mais seuls les prêts avec partage des risques ont été expérimentés dans la pratique. Les exemples les plus significatifs de pays qui ont déployé avec succès des prêts remboursables en fonction des ressources sont l'Australie, qui en 1989 a été le premier pays au monde à mettre en place un système généralisé de financement de l'enseignement supérieur fondé sur cette logique, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni*.

Les modalités de mise en œuvre des prêts remboursables en fonction des revenus varient d'un pays à l'autre. Alors que les systèmes australien et britannique couvrent uniquement les droits de scolarité, le dispositif néo-zélandais prend aussi en charge les frais de subsistance. La facturation des taux d'intérêt obéit elle aussi à des logiques différentes selon les pays. La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni subventionnent les charges d'intérêts au titre des prêts, mais la Nouvelle-Zélande conditionne cette subvention à la situation financière des emprunteurs. Pour sa part, l'Australie indexe la dette sur l'indice des prix à la consommation, de sorte que le taux d'intérêt réel facturé est égal à zéro. En Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les établissements d'enseignement supérieur sont libres de fixer le montant de leurs droits de scolarité à concurrence d'un plafond

Encadré 2.4. Prêts remboursables en fonction des ressources (suite)

destiné à limiter les coûts. En Australie, en revanche, les établissements d'enseignement supérieur ne bénéficient pas de cette liberté, mais trois barèmes s'appliquent en fonction du programme d'études choisi. En Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les recettes sont versées directement aux établissements, ce qui améliore la répartition des ressources dans le système d'enseignement supérieur. En outre, ces deux pays octroient des bourses sous condition de ressources aux étudiants venant de milieux défavorisés, en plus du prêt, afin d'améliorer leur accès à l'enseignement supérieur, mais ces bourses ne semblent guère efficaces pour accroître la participation de ces étudiants à l'enseignement supérieur.

L'expérience internationale semble montrer que la mise en œuvre réussie des prêts remboursables en fonction des revenus dépend de plusieurs facteurs : l'existence d'un système fiscal performant qui permet de suivre les emprunteurs et leurs revenus et de recouvrer les remboursements du prêt, la viabilité financière du système et la réduction de ses coûts de fonctionnement. Gérer un système de prêts remboursables en fonction des ressources en dehors du secteur public sera vraisemblablement très coûteux, car il faut mettre en œuvre des moyens considérables pour identifier les emprunteurs, suivre leurs obligations de remboursement et déterminer leurs revenus futurs réels. L'administration de ces prêts par le système fiscal peut poser un problème. Si l'émigration est importante, il sera très difficile de suivre les emprunteurs et les défaillances menaceront la viabilité des prêts. Grâce à son système fiscal relativement performant, la Slovénie est bien placée pour déployer et gérer un système de prêts remboursables en fonction des ressources.

* Les États-Unis ont également déployé des prêts remboursables en fonction des ressources, mais à petite échelle et pendant une courte durée.

difficultés financières pendant les études pourrait être une raison suffisante pour renoncer purement et simplement à la voie de l'enseignement supérieur.

Encourager la mobilité dans l'enseignement supérieur

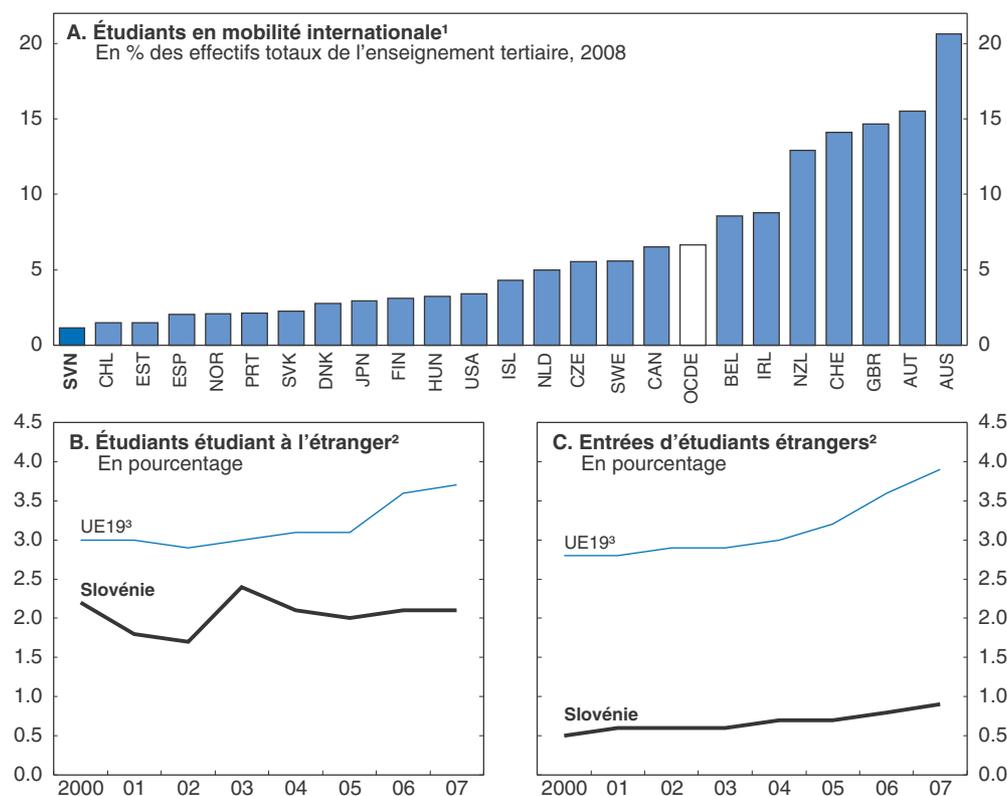
En Slovénie, la structure régionale des effectifs scolarisés dans l'enseignement supérieur révèle un biais en faveur des établissements locaux. Au premier niveau des études universitaires et professionnelles de prélicence, la composition des effectifs par régions statistiques montre que la plupart des étudiants fréquentent les établissements d'enseignement supérieur de la région où ils vivent. Ainsi, la majeure partie des étudiants de l'université de Ljubljana viennent de la région centrale du pays (*Osrednjeslovenska regija*), où se situe la capitale. Le même constat peut être fait pour les universités de Maribor et Primorska. Globalement, 65 % environ des étudiants sont originaires de la région dans laquelle se trouve l'établissement d'enseignement supérieur qu'ils fréquentent.

La mobilité des étudiants étant un facteur de qualité et de réactivité, les établissements d'enseignement supérieur slovènes ne sont pas spécialement enclins à créer des programmes qui répondent aux besoins des étudiants et du marché du travail, dans la mesure où ils ont un marché captif. En l'absence de droits de scolarité différenciés, la situation économique des étudiants et de leurs parents est la principale raison qui explique la faible mobilité estudiantine entre les régions. Les aides publiques monétaires représentent moins de 10 % du revenu total des étudiants qui ne vivent pas chez leurs parents, contre plus de 60 % en Suède et plus de 40 % en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (Eurostat, 2009)²². À cet égard, il conviendrait de mettre en place un système

de bourses et de prêts plus spécialement destiné aux jeunes qui étudient dans des établissements hors de leur région de résidence²³.

La mobilité internationale des étudiants est également faible en Slovénie (graphique 2.12). En 2007, la proportion d'étudiants étrangers dans le pays (0.9 % de l'effectif total) et la proportion d'étudiants slovènes à l'étranger (2.1 % de l'effectif total) étaient parmi les plus faibles de la zone OCDE et de l'UE (IMAD, 2010). Même depuis le lancement du processus de Bologne et les mesures d'aide à la mobilité qui l'ont accompagné, le pourcentage d'étudiants étrangers qui ont choisi de poursuivre leurs études en Slovénie ou de Slovènes qui étudient à l'étranger n'a pratiquement pas varié.

Graphique 2.12. **Le degré d'internationalisation de l'enseignement supérieur slovène est très faible**



- Définis sur la base du pays de résidence ou du pays de scolarisation antérieure, selon la disponibilité des données.
 - Sur la Base de données Eurostat concernant l'Union européenne, l'Espace économique européen et les pays candidats à l'UE.
 - Moyenne non pondérée des pays membres de l'UE qui sont également membres de l'OCDE, Luxembourg excepté.
- Source : OCDE (2010), *Regards sur l'éducation 2010* et Eurostat (2010), « Éducation et formation », Base de données Eurostat, septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369524>

Le manque de mobilité internationale des étudiants slovènes tient notamment à la générosité des aides dont ils bénéficient dans leur pays et au fait que la plupart de ces aides ne sont pas transférables. Même si certaines d'entre elles le sont, elles ne suffisent pas pour financer des études à l'étranger quand on ne dispose pas soi-même d'autres ressources. À titre d'exemple, les étudiants boursiers qui suivent des cours à l'étranger pendant une période limitée, généralement dans le cadre du programme Erasmus, peuvent

continuer à recevoir leur bourse (qu'il s'agisse d'une bourse Zois fondée sur le mérite ou d'une bourse nationale attribuée en fonction des ressources) dans les mêmes conditions que ceux qui étudient en Slovénie (pour plus de détails sur les bourses, voir l'encadré 3.4 dans OCDE, 2009b). Les étudiants qui se rendent à l'étranger pour suivre une formation qui n'existe pas en Slovénie ou qui peuvent démontrer que les études envisagées à l'étranger leur permettraient d'améliorer sensiblement leur spécialisation et leur employabilité, peuvent aussi demander à bénéficier de la bourse nationale pendant toute la durée de leurs études. Cela étant, si l'on considère que le montant des bourses Zois et des bourses nationales était respectivement de 225 et 175 euros par mois en moyenne en 2008, on voit qu'il existe encore des obstacles financiers pour tous ceux qui ne peuvent pas bénéficier d'un prêt ou d'une aide parentale. Dans la mesure où les étudiants qui séjournent à l'étranger ne profitent pas des subventions qui les aideraient normalement à couvrir leurs frais de subsistance – transports publics, soins gratuits, etc. – il conviendrait d'instituer de nouvelles aides, sous forme de bourses ou de prêts, pour faire en sorte que les considérations financières soient moins un obstacle à la mobilité internationale des étudiants slovènes. Ces bourses ou ces prêts devraient être spécialement destinés à favoriser cette mobilité²⁴.

La très faible proportion d'étudiants étrangers en Slovénie peut être attribuée à différents facteurs, dont l'absence d'établissements de réputation internationale et de programmes agréés, mais les restrictions de nature linguistique sur les cours proposés sont certainement un élément clé de ce piètre résultat. En vertu de la législation, tout cours dispensé dans une langue étrangère doit avoir son équivalent en slovène, ce qui constitue évidemment un frein aux enseignements internationaux étant donné la pénurie de ressources pédagogiques. La prédominance du slovène en tant que langue d'enseignement de la plupart des cours ne peut rendre le pays attrayant que pour les étudiants des anciennes républiques yougoslaves voisines, pour lesquels la barrière de la langue n'est pas un vrai problème et qui bénéficient des mesures de coopération régionale dans le domaine de l'enseignement supérieur. Les autorités devraient supprimer l'obligation d'enseignement en slovène de tous les cours proposés en d'autres langues, afin de ne pas surcharger les établissements d'enseignement supérieur ; il faudrait aussi faire avancer rapidement les réformes liées au processus de Bologne.

Dans l'ensemble, le système éducatif slovène a relativement bien fonctionné jusqu'ici, mais il est maintenant confronté aux nouveaux défis que posent la restructuration du marché du travail et l'évolution des besoins. *Premièrement*, il est possible d'améliorer l'efficacité des dépenses dans l'enseignement obligatoire ainsi que dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, afin de dégager des ressources en faveur d'autres secteurs du système qui souffrent d'un manque de financement. *Deuxièmement*, le système d'enseignement professionnel ne répond pas à la demande du marché du travail, ce qui crée une pénurie de qualifications dans certains métiers. Enfin, l'enseignement supérieur est principalement financé par des fonds publics, les dépenses privées étant limitées, et les ressources disponibles sont insuffisantes, tandis que la durée des études est excessivement longue. Compte tenu de ses caractéristiques institutionnelles, néanmoins, le système éducatif slovène est tout à fait en mesure de relever ces défis pour peu qu'il soit donné suite aux recommandations présentées dans l'encadré 2.5 ci-dessous.

Encadré 2.5. **Recommandations visant à améliorer les résultats de l'enseignement**

Assurer la disponibilité et la qualité des services d'accueil des jeunes enfants

- Améliorer l'efficacité des dépenses dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et développer l'offre de places en autorisant une augmentation du nombre d'élèves par enseignant.
- Réduire l'ampleur du déséquilibre géographique entre l'offre et la demande de places d'accueil.
- Mettre en place de nouvelles règles en matière d'assurance qualité et de nouveaux mécanismes d'évaluation des établissements préscolaires, et veiller à ce que l'organisme évaluateur soit doté de moyens suffisants.

Améliorer l'efficacité des dépenses dans l'enseignement obligatoire de base

- Restructurer le système d'enseignement obligatoire en regroupant ou en fermant les établissements qui accueillent trop peu d'élèves et en élargissant les secteurs scolaires afin de réduire les frais de fonctionnement.
- Rationaliser les effectifs enseignants et non enseignants pour supprimer les excédents.

Faire en sorte que l'enseignement professionnel du second degré soit plus attrayant pour les élèves et plus réactif aux conditions du marché du travail

- Mieux informer les candidats potentiels à la formation technique et professionnelle sur leurs perspectives de carrière.
- Renforcer la participation des employeurs à l'enseignement professionnel afin de mieux adapter les programmes aux exigences du marché du travail.
- Ménager une transition plus souple des filières professionnelles aux filières scolaires classiques afin de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur.

Améliorer le financement et l'efficacité du système d'enseignement supérieur

- Instaurer des droits de scolarité universels, déterminés par les établissements d'enseignement supérieur, parallèlement à des prêts remboursables en fonction des ressources.
- Assurer des niveaux adéquats de financement public aux établissements d'enseignement supérieur, en particulier s'il n'est pas possible de collecter des fonds auprès de sources privées en instaurant des droits de scolarité.
- Lier le versement des aides – soins gratuits, allocations d'entretien et bourses d'État – au bon déroulement des études.
- Tenir compte des progrès des étudiants lors de l'attribution des crédits aux établissements d'enseignement supérieur.
- Supprimer progressivement la composante fixe, liée aux versements antérieurs, du mécanisme de financement de l'enseignement supérieur et donner plus de poids aux résultats pour mieux répondre aux besoins des établissements.
- Améliorer l'information et les incitations financières destinées aux étudiants afin de les encourager à choisir des programmes d'études ayant un rendement social élevé.

Encadré 2.5. **Recommandations visant à améliorer les résultats de l'enseignement** (suite)

Encourager la mobilité des étudiants

- Assurer un soutien financier approprié aux Slovènes qui veulent étudier à l'étranger.
- Faire en sorte que les programmes répondant aux normes de qualité puissent bénéficier d'une homologation officielle.
- Mettre au point des programmes d'études plus attrayants pour les étudiants étrangers et assouplir les restrictions sur l'offre de cours en langues autres que le slovène.

Élargir l'accès à l'éducation pour adultes

- Mettre en place des subventions pour réduire le coût de l'éducation des adultes à l'intention des personnes ayant un faible niveau de formation, qui en ont le plus besoin de bénéficier de ces programmes.

Notes

1. Le programme *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS) recueille des données sur l'aptitude à la lecture des élèves en 4^e année de scolarité obligatoire dans un échantillon de 40 pays. L'enquête *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) évalue les compétences en mathématiques et en sciences des élèves de 4^e et de 8^e année. Pour plus de précisions sur le TIMSS, voir <http://timss.bc.edu>.
2. Les élèves les plus performants sont ceux qui ont atteint les niveaux 5 et 6 de l'échelle de culture scientifique du PISA lors de l'enquête de 2006, c'est-à-dire qui ont obtenu un score supérieur à 633.33 points.
3. Les élèves très performants sont ceux qui ont atteint le niveau 4 de l'échelle de culture scientifique du PISA lors du cycle d'évaluation 2006.
4. La Slovénie ne doit pas nécessairement suivre l'exemple des grands pays qui disposent d'une forte proportion de diplômés des disciplines scientifiques et techniques, car elle peut se spécialiser dans des secteurs davantage tournés vers les services comme le tourisme, mais l'industrie manufacturière représente encore une large part de son PIB et il est en outre essentiel de pouvoir absorber les nouvelles technologies.
5. Un nombre croissant de permis de travail avait été délivré aux immigrants pour faire face à la pénurie avant que la crise financière mondiale ne touche la Slovénie.
6. Une analyse approfondie est nécessaire pour déterminer de façon robuste le sens de la causalité, à savoir si la structure de l'économie détermine ce schéma d'investissement en capital humain ou si le profil observé du niveau d'études aboutit à une spécialisation dans certaines branches d'activité.
7. Ce chiffre figure dans le rapport « Study on Progress in Higher Education Reform across Europe: Funding Reform » (disponible sur le site : http://ec.europa.eu/education/news/news2259_en.htm), qui a été établi pour la Commission européenne par un consortium sous la direction du CHEPS.
8. L'attribution des crédits publics aux établissements d'enseignement supérieur se fait en deux temps : on fixe d'abord le montant global de l'enveloppe disponible pour l'année, avant de répartir celle-ci entre les différents établissements. Les crédits publics alloués aux établissements pour les activités d'enseignement sont indexés en termes réels sur le taux de croissance du produit intérieur brut, sous réserve d'un minimum de 2.5 % par rapport à l'exercice précédent.
9. Le nombre de diplômés correspond au nombre d'étudiants ayant suivi à temps plein un programme de prélicence qui ont obtenu un premier diplôme d'enseignement supérieur au cours de l'année civile précédente. Le nombre total d'étudiants correspond au nombre d'étudiants à temps plein qui préparent un premier diplôme d'enseignement supérieur pendant l'année universitaire en cours. Le nombre total d'étudiants ne comprend pas les étudiants qui ont terminé les cours et qui travaillent sur leur mémoire de fin d'études. Le domaine d'étude est l'un des 22 domaines définis dans la classification CITE conçue par l'UNESCO.

10. Ces dernières années, plusieurs établissements d'enseignement supérieur se sont soumis de leur propre initiative à des procédures d'agrément international.
11. L'Agence envisage de devenir membre de l'association européenne ENQA (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*).
12. La législation actuelle autorise les licenciements dans la fonction publique en cas de restructurations.
13. Krueger (2003) montre que la taille de la classe est systématiquement liée aux résultats.
14. En 2009, le programme d'action pour l'éducation des enfants d'immigrés au niveau de la maternelle et du primaire, qui découlait de la Stratégie de 2007, a fait l'objet de nouvelles améliorations.
15. La loi portant amendement de la loi sur les établissements préscolaires instaure une réduction pour les familles dont plusieurs enfants sont préscolarisés, l'aîné bénéficiant du tarif immédiatement inférieur à sa tranche tarifaire et les autres enfants étant totalement exonérés.
16. Les étudiants et les partenaires sociaux, farouchement opposés à la nouvelle loi, continuent de contester ce texte qu'ils ont la possibilité de faire abroger par référendum.
17. Les établissements d'enseignement supérieur sont libres de fixer eux-mêmes le nombre de fois qu'un étudiant peut présenter l'examen qui déterminera s'il peut ou non poursuivre son cursus, mais, à l'heure actuelle, ces limites sont très lâches. À titre d'exemple, à l'université de Ljubljana, un étudiant redoublant peut présenter jusqu'à six fois l'examen qui lui permettra de rester dans son cycle d'études.
18. Le salaire horaire minimum est fixé à 3.5 euros et le salaire horaire maximum à 8 euros.
19. Le taux de prélèvement est fixé à 29.5 %, dont 15.5 % pour les cotisations de sécurité sociale, 6 % pour un programme spécial de bourses, 2 % pour la construction de résidences universitaires et le reste pour couvrir les frais administratifs et les activités des organisations d'étudiants et de pensionnaires.
20. Ils paient en fait des droits administratifs de faible montant qui couvrent les frais d'inscription et de certification. Ces droits étaient de l'ordre de 25 euros pour l'année universitaire 2009/10.
21. Le taux marginal élevé de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est la raison mise en avant pour expliquer l'absence de droits de scolarité en Slovénie. Ce mode de financement de l'enseignement supérieur pourrait donner lieu à une perte d'efficacité considérable. Des taux d'imposition marginaux élevés sont particulièrement préjudiciables à l'entrepreneuriat et font obstacle à l'entrée d'immigrants hautement qualifiés.
22. Les aides non monétaires directes, notamment le subventionnement du logement, des frais de scolarité et de l'assurance-maladie, ne sont pas prises en compte, et le soutien aux parents est également exclu.
23. Il existe quelques mesures financières modestes à l'intention des jeunes qui font leurs études en dehors de leur ville d'origine. Ainsi, le plafond des revenus à ne pas dépasser pour l'obtention des bourses nationales est légèrement plus élevé pour ceux qui étudient loin de chez eux et le montant des bourses Zoïs, fondées sur le mérite, est déterminé, entre autres critères, d'après la distance entre la ville des études et le lieu du domicile permanent. Cela dit, les ajustements sont assez minimes.
24. Les bourses *Ad Futura* sont des aides à la mobilité réservées aux chercheurs et aux étudiants en post-licence, mais leur portée reste limitée.

Bibliographie

- Ahčan, A., S. Polanec et M. Kozamernik (2008), « Donosnost terciarnega izobraževanja v Sloveniji v obdobju 1994-2004 » (Rendement de l'enseignement supérieur en Slovénie au cours de la période 1994-2004), Faculté de gestion Koper, Université de Primorska.
- Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford University Press.
- Barr, N. (2004), « Higher Education Funding », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, n° 2, Oxford University Press.
- Brunello, G. et R. Winter-Ebmer (2003), « Why Do Students Expect to Stay Longer in College? Evidence from Europe », *Economics Letters*, vol. 80, n° 2, Elsevier.

- Chaplin, D.D., M.D. Turner et A.D. Pape (2003), « Minimum Wages and School Enrolment of Teenagers: A Look at the 1990s », *Economics of Education Review*, vol. 22, n° 1, Elsevier.
- Ciccone, A. et G. Peri (2006), « Identifying Human-Capital Externalities: Theory with Applications », *Review of Economic Studies*, vol. 73, n° 2, Blackwell Publishing.
- Eurostat (2007), « Enquête sur l'éducation des adultes », Éducation et formation, *Base de données Eurostat*.
- Eurostat (2009), *The Bologna Process in Higher Education in Europe – Key Indicators on the Social Dimension and Mobility (Le processus de Bologne dans l'enseignement supérieur en Europe – table des matières et résumé en français)*, Livres statistiques, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- Farčnik, D. et P. Domadenik (2009), « School to Work Transition: Evidence from a Matched Employer-Employee Dataset », document présenté à la conférence de l'association European Economics and Finance Society, Université de Varsovie, 4-7 juin.
- Gaber, S. et L. Marjanovič Umek (2009), « Študije (primerjalne) neenakosti » (Une étude comparative des inégalités), Institut de recherche sur l'enseignement, Université de Ljubljana.
- Hanushek, E.A. et L. Woessmann (2007), « The Role of School Improvement in Economic Development », *CESifo Working Papers*, n° 1911, CESifo Group, Munich.
- HEGESCO (Higher Education as Generator of Strategic Competences) (2009), « Competencies and Early Labour Transition of Higher Education Graduates », Report on the Large Scale Graduate Survey, HEGESCO.
- IMAD (Institute of Macroeconomic Analysis and Development) (2009a), *Social Overview 2009*, IMAD, Ljubljana.
- IMAD (2009b), *Development Report 2009*, Institute of Macroeconomic Analysis and Development Ljubljana.
- IMAD (2010), *Development Report 2010*, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana.
- Kézdi, G. (2006), « Not Only Transition. The Reasons for Declining Returns To Vocational Education », Centre pour la recherche économique et l'enseignement supérieur de l'Université Charles, et Académie des sciences de la République tchèque (CERGE-EI).
- Krueger, A.B. (2003), « Economic Considerations and Class Size », *Economic Journal*, vol. 113, n° 485, Royal Economic Society, Wiley-Blackwell.
- Lohmann, H., F.H. Peter, T. Rostgaard et C.K. Spiess (2009), « Towards a Framework for Assessing Family Policies in the EU », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 88, Éditions OCDE, Paris.
- Magnuson, K.A., et J. Waldfogel (2005), « Early Childhood Care and Education: Effects on Ethnic and Racial Gaps in School Readiness », *The Future of Children*, vol. 15, n° 1, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Université de Princeton et Brookings Institution.
- Mankiw, N.G., D. Romer et D.N. Weil (1992), « A Contribution to the Empirics of Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, n° 2, MIT Press, Cambridge, MA.
- Mramor, D. (2001), « Funding Higher Education », in *Development of Higher Education in Slovenia*, Académie slovène des sciences et des arts, Ljubljana.
- Neumark, D. et W. Wascher (2003), « Minimum Wages and Skill Acquisition: Another Look at Schooling Effects », *Economics of Education Review*, vol. 22, n° 1, Elsevier.
- OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, vol. 1, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, OECD Reviews of Tertiary Education (résumé en français), Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Regards sur l'éducation 2009*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Slovaquie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Regards sur l'éducation 2010*, Éditions OCDE, Paris.

- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et C. Saadi (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, Éditions OCDE, Paris.
- Pacheco, G.A. et A.A. Cruickshank (2007), « Minimum Wage Effects on Educational Enrolments in New Zealand », *Economics of Education Review*, vol. 26, n° 5, Elsevier.
- Psacharopoulos, G. (2009), « Returns to Investment in Higher Education: A European survey », contribution au projet de réforme du financement de l'enseignement supérieur mené par le consortium du CHEPS pour le compte de la Commission européenne.
- Rauch, J.E. (1993), « Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities », *Journal of Urban Economics*, vol. 34, n° 3, Elsevier.
- Rutkowski, J. (2007), « From the Shortage of Jobs to the Shortage of Skilled Labor », *IZA Discussion Papers*, n° 3202, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Spence, A.M. (1973), « Job Market Signalling », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, n° 3, MIT Press, Cambridge, MA.
- Sutherland, D. et R. Price (2007), « Linkages Between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, Éditions OCDE, Paris.
- Svetlik, I. (2004), « Striving for Innovation in VET in Slovenia », *Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, n° 7, Hamburg.
- Vandenbussche, J., P. Aghion et C. Meghir (2006), « Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital », *Journal of Economic Growth*, vol. 11, n° 2, Springer.
- Vodopivec, M. (2004), « A Simulation of an Income Contingent Tuition Scheme in a Transition Economy », *IZA Discussion Papers*, n° 1247, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- West, M.R. et L. Woessmann (2002), « Class-Size Effects in School Systems around the World: Evidence from Between-Grade Variation in TIMSS », *Kiel Working Papers*, n° 1099, Kiel Institute for World Economics.
- Woessmann, L. (2003), « Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 65, n° 2, Blackwell Publishing.

ANNEXE 2.A1

Le système éducatif de la Slovénie

La Slovénie a créé son propre système d'éducation après avoir obtenu l'indépendance en 1992. Des réformes majeures ont été engagées pour mettre en place un système éducatif à large assise, intégrateur et moderne, avec notamment des modifications de l'organisation et du financement de l'enseignement. Ainsi, la loi sur l'enseignement supérieur a été adoptée en 1993 pour servir de cadre à la modernisation des études supérieures ; quelques amendements importants ont suivi en 1999, 2004 et 2005.

Le contrôle administratif est partagé par les autorités nationales, les collectivités locales et les établissements scolaires. Depuis 2005, deux ministères distincts sont chargés du système éducatif à différents niveaux. Le ministère de l'Éducation et des Sports est chargé d'établir et de mettre en œuvre les politiques d'éducation, les procédures d'inspection et la répartition des fonds concernant les établissements préprimaires, d'éducation obligatoire de base et du deuxième cycle du secondaire. Pour sa part, le ministère de l'Enseignement supérieur, des Sciences et de la Technologie assume des tâches similaires pour l'enseignement supérieur et la recherche. L'enseignement professionnel postsecondaire est du ressort du ministère de l'Éducation et des Sports.

L'éducation en Slovénie commence avec l'éducation préscolaire non obligatoire. Celle-ci est assurée essentiellement par des structures d'accueil publiques qui acceptent les élèves âgés de un à six ans (âge de la scolarité obligatoire). L'éducation préscolaire incombe aux communes, qui construisent des structures d'accueil, les financent et les dotent en personnel. Les établissements préscolaires publics sont financés conjointement par les collectivités locales à partir de contributions parentales, par le budget de l'État pour certaines activités spécifiques et par des dons privés. Les structures préscolaires privées sont également éligibles aux financements d'État si elles obtiennent une concession.

En ce qui concerne l'éducation obligatoire de base et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, presque tous les élèves fréquentent des établissements publics. Les écoles publiques sont créées et financées en totalité par l'administration centrale et les collectivités locales¹. L'éducation de base obligatoire dure neuf ans et se subdivise en trois triennies². Pendant la première année de la première triennie, les enseignants travaillent avec les éducateurs des structures d'accueil préscolaires, puis un seul enseignant s'occupe des enfants durant le reste de la triennie. Dans la seconde triennie, des enseignants spécialistes de différentes matières interviennent progressivement. Pendant la troisième triennie, les cours sont assurés exclusivement par des enseignants spécialisés dans les différentes matières³. Depuis 2006, certaines matières sont enseignées par deux enseignants, et il est possible de regrouper des élèves dans une

même classe puis de les répartir entre différentes matières. Les élèves qui achèvent avec succès leur éducation obligatoire de base peuvent poursuivre leurs études dans un établissement secondaire général ou professionnel, avec certaines restrictions concernant la situation géographique de l'établissement. Les élèves qui assistent aux cours mais qui ne parviennent pas à achever avec succès leurs études obligatoires bénéficient d'un certificat qui leur permet de s'inscrire dans des programmes courts d'enseignement professionnel.

Le système d'enseignement secondaire du deuxième cycle comporte à la fois des filières générales et des filières professionnelles et techniques, et forme ainsi une branche assez diversifiée du système éducatif slovène. L'enseignement général du deuxième cycle du secondaire est assuré dans des lycées (*gimnazije*), qui se subdivisent eux-mêmes en lycées généraux sans domaines d'étude spécifiques et en lycées spécialisés qui se consacrent à des matières techniques, à l'économie ou aux sciences humaines⁴. Tous ces programmes se déroulent sur quatre ans et débouchent la *matura* générale, examen noté en externe portant sur cinq matières, dont trois sont obligatoires et deux facultatives, et qui est exigé pour l'entrée dans l'enseignement postsecondaire et supérieur.

L'enseignement professionnel et technique du deuxième cycle du secondaire couvre un large éventail de programmes. Les élèves peuvent s'inscrire dans les filières suivantes : i) programmes professionnels courts (*poklicno izobraževanje*) qui durent généralement deux ans et demi ; ii) programmes professionnels secondaires (également classés dans la catégorie *poklicno izobraževanje*) qui durent trois ans dans l'établissement scolaire ou, selon le régime d'alternance, dans l'établissement et sur le lieu de travail ; et iii) les programmes d'enseignement technique secondaire (*srednje tehniško in strokovno izobraževanje*) qui durent quatre années. Les qualifications techniques du niveau secondaire peuvent aussi être acquises en suivant un programme technique professionnel de deux ans du deuxième cycle du secondaire (*srednje poklicno-tehniško izobraževanje*), après un programme de trois ans dans l'enseignement professionnel secondaire, ou après avoir réussi l'examen de maître d'œuvre, de contremaître ou de chef d'atelier organisé par la Chambre de l'artisanat ou la Chambre de commerce. Les établissements techniques et professionnels ainsi que les écoles professionnelles préparent à l'examen de la *matura* professionnelle, examen national couvrant quatre matières. Les diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire général ont la possibilité de prendre des cours spéciaux d'un an (*Poklicni tečaji*) pour se préparer à la *matura* professionnelle, s'ils souhaitent obtenir une qualification professionnelle et entrer sur le marché du travail. À l'inverse, les diplômés du deuxième cycle de l'enseignement professionnel et technique secondaire peuvent suivre un cursus d'un an (*Maturitetni tečaj*) afin d'obtenir la *matura* et de pouvoir ainsi s'inscrire dans un établissement d'enseignement supérieur. Les partenaires sociaux jouent un rôle dans la planification, la programmation et la mise en œuvre des programmes professionnels et techniques du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

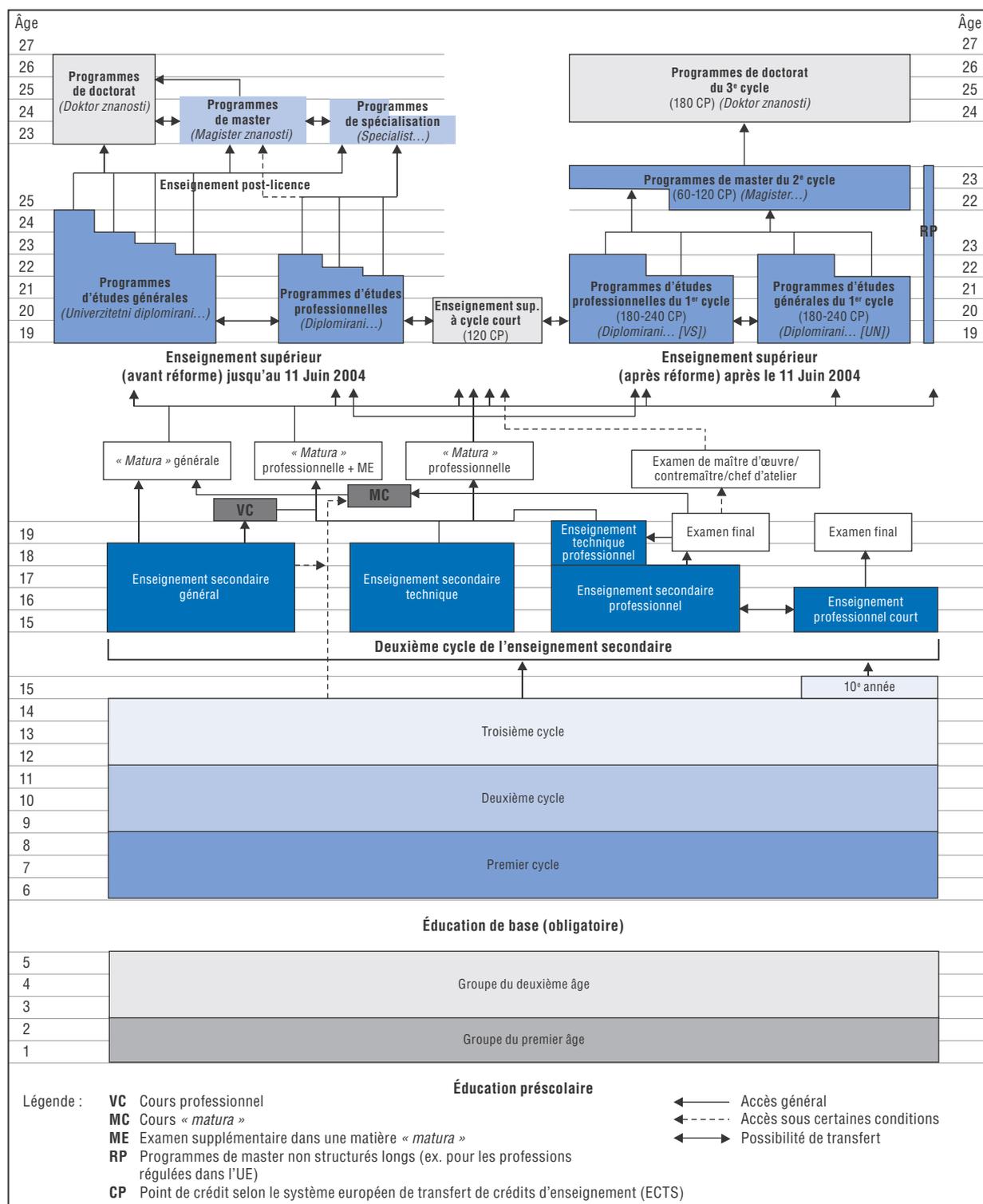
L'éducation tertiaire couvre l'enseignement supérieur et l'enseignement professionnel postsecondaire (programmes d'études de deux ans à vocation professionnelle) qui a été séparé de l'enseignement supérieur après l'adoption en 1993 de la loi sur l'enseignement supérieur. L'enseignement tertiaire est assuré à la fois par des établissements privés et par des établissements publics : universités, facultés, écoles des Beaux Arts et écoles professionnelles⁵. Les établissements publics d'enseignement supérieur appliquent un système dual en ce qui concerne les droits de scolarité. Alors que les étudiants à plein-temps occupant des places financées par l'État n'acquittent aucun droit de scolarité,

ce n'est pas le cas des étudiants à temps partiel. Les diplômés du deuxième cycle du secondaire qui obtiennent la *matura* ont accès à l'enseignement supérieur. Les étudiants peuvent s'inscrire directement dans le programme de leur choix, s'il y a des places suffisantes. Si le nombre des demandes dépasse le nombre de places, les établissements d'enseignement supérieur sont libres de sélectionner les étudiants. La sélection se fait généralement en fonction des notes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, des notes obtenues à la *matura* et/ou d'un test d'aptitude.

L'enseignement supérieur se compose de trois cycles. Le premier cycle comprend des programmes professionnels et scolaires de prélicence, tandis que le second et le troisième consistent respectivement en programmes de master et en programmes de doctorat. Avant l'amendement de 2004 à la loi sur l'enseignement supérieur, qui a instauré les programmes d'études conformes au Processus de Bologne⁶ (pour mieux intégrer le système d'enseignement supérieur slovène au système européen), les programmes d'études supérieures étaient binaires en termes de niveau : prélicence et postlicence. À partir de l'année universitaire 2009/10, tous les établissements d'enseignement supérieur devront appliquer intégralement les programmes d'études conformes au Processus de Bologne⁷. Des programmes de prélicence sont dispensés dans les universités ainsi que dans les autres établissements d'enseignement supérieur ; ils durent trois ou quatre ans (six ans au maximum pour les programmes scolaires du système pré-Bologne, trois à quatre ans pour les nouveaux programmes scolaires et professionnels conformes au Processus de Bologne) et débouchent sur un *Diploma*. Les études post-licence débouchent sur une *Specializacija* (un à deux ans après l'obtention d'un diplôme du premier cycle dans le système pré-Bologne, n'existe pas dans le nouveau système), un *Magisterij* (équivalent au diplôme de master en sciences dans le système pré-Bologne, et obtenu au bout de un à deux ans dans le nouveau système) et un *Doktorat* (diplôme de docteur ès sciences).

En Slovénie, l'éducation des adultes couvre un large éventail d'activités formelles et non formelles. Il existe trois principales voies pour poursuivre l'enseignement et la formation. *Premièrement*, les adultes qui n'ont pas obtenu de diplôme du deuxième cycle du secondaire peuvent suivre des cours d'enseignement professionnel et de préparation à la *matura*, ce qui leur permet d'obtenir des certificats du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Ils peuvent aussi passer l'examen de maître d'œuvre pour obtenir le titre de maître, s'ils ont achevé les études professionnelles dans le passé et s'ils ont trois ans d'expérience professionnelle ou davantage. Le titre de maître permet aux titulaires de faire des études professionnelles de niveau supérieur. Les mêmes règles s'appliquent à la fois aux adultes et aux jeunes. *Deuxièmement*, le système d'homologation des diplômes professionnels nationaux est développé de manière à offrir une option en parallèle avec la filière traditionnelle d'éducation et de formation professionnelles. De nombreuses intervenants, notamment le ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, le Centre de l'enseignement et de la formation professionnels, le Centre d'éducation des adultes, le Centre national des examens, le Bureau de l'emploi et les Chambres professionnelles et syndicales, prennent part à la validation des diplômes professionnels. Ces organismes sont principalement financés par le budget de l'État. *Troisièmement*, une éducation et une formation non formelles qui ne débouchent pas sur un diplôme supérieur sont dispensées par des établissements d'éducation pour adultes, notamment des centres de formation en entreprise, des établissements d'enseignement classiques dispensant des cours supplémentaires et des écoles commerciales spécialisées dans certaines disciplines telles que les langues étrangères.

Graphique 2.A2.1. Structure du système éducatif slovène¹



1. Les italiques indiquent le nom du diplôme accordé.

Source : Ministère de l'Éducation.

Notes

1. Pour l'année scolaire 2008/09, on comptait 849 établissements d'enseignement obligatoire, dont trois seulement étaient privés. Il y avait aussi six établissements privés et 136 établissements publics au niveau du deuxième cycle du secondaire.
2. La mise en œuvre du nouveau système d'éducation obligatoire de base sur neuf ans s'est amorcée durant l'année scolaire 1999/2000 et le dispositif est adopté dans tous les établissements du pays depuis l'année scolaire 2003/04.
3. Dans les petits établissements, il est possible de former des classes multiples pour enseigner à des élèves d'âges différents.
4. On compte aussi la variante classique qui offre le latin comme matière obligatoire et le grec ancien en option.
5. Dans l'année universitaire 2009/10, on recensait trois universités publiques avec 53 établissements membres, deux universités privées avec sept établissements membres, et 26 établissements d'enseignement supérieur dont 12 étaient éligibles aux aides d'État.
6. Le Processus de Bologne est une initiative lancée en 1999 avec la Déclaration de Bologne des ministres de l'Enseignement supérieur de 29 pays européens en vue de créer un Espace européen de l'enseignement supérieur, dans lequel les étudiants, les diplômés et les enseignants puissent circuler assez aisément. À l'heure actuelle, 47 pays, qui sont également parties à la Convention culturelle européenne, participent au processus. Celui-ci prévoit : i) l'élaboration d'un cadre obligatoire de qualifications pour l'Espace européen de l'enseignement supérieur, avec notamment des diplômes comparables organisés selon une structure à trois cycles et une définition commune des résultats des études dans cette structure ; ii) un système commun d'assurance-qualité ; iii) la reconnaissance des diplômes étrangers et des autres qualifications étrangères supérieures.
7. Les étudiants qui étaient inscrits dans les programmes pré-Bologne avant l'année scolaire 2009/10 peuvent poursuivre leurs études selon le régime en vigueur au moment de leur inscription. Mais ils doivent obtenir leurs diplômes au plus tard dans l'année scolaire 2015/16.

ANNEXE 2.A2

Rendement privé de l'éducation en Slovénie

Le degré d'optimalité de l'investissement dans les études dépend de son rendement, comme c'est le cas d'autres types d'investissement. Les taux de rendement interne (TRI) de l'éducation sont une mesure classique utilisée dans les analyses de la rentabilité des années d'études supplémentaires et servent à résumer les incitations financières, à la fois en termes de coûts et d'avantages, associées aux études. Les TRI dépendent de plusieurs facteurs, notamment les résultats sur le marché du travail, les taux d'imposition moyens et marginaux, la part du temps consacrée au travail par les étudiants, la durée des études, les droits de scolarité et les avantages sociaux perçus au cours de la vie.

Il existe un certain nombre de méthodes d'estimation des TRI (pour une vue d'ensemble, voir par exemple Heckman *et al.*, 2006) ; elles sont devenues de plus en plus élaborées, les estimations récentes s'appuyant sur des cadres qui prennent en compte différents types d'avantages et coûts économiques des études sur la vie entière (Boarini et Strauss, 2007 ; de la Fuente et Jimeno, 2005). Les méthodes les plus répandues sont la méthode de l'escompte et la méthode mincérienne. La méthode de l'escompte est une application de l'analyse coûts/avantages au processus décisionnel en ce qui concerne les investissements supplémentaires dans l'éducation. Dans la méthode de l'escompte, l'optimalité de l'investissement est évaluée à la marge et les taux de rendement consécutifs sont comparés avec ceux d'autres investissements. À titre d'exemple, Blöndal *et al.* (2002) ont utilisé cette méthode pour calculer les taux de rendement privés et sociaux dans dix pays de l'OCDE en 1999-2000. Certes, la méthode de l'escompte est intéressante car elle résume divers avantages et coûts associés à des études supplémentaires, mais elle repose souvent sur des rémunérations moyennes plus globales des différents groupes d'éducation, de sorte qu'elle ne tient pas compte d'autres caractéristiques individuelles pertinentes.

L'approche mincérienne adoptée dans cette étude s'appuie sur l'estimation des équations de salaire à l'aide de données individuelles (Mincer, 1974). Dans sa forme la plus simple, elle consiste en une régression du log des rémunérations brutes sur le niveau d'études, les termes linéaires (et quadratiques) prenant en compte l'expérience sur le marché du travail, l'ancienneté et d'autres caractéristiques individuelles pertinentes. Le coefficient du niveau d'études est interprété comme l'écart de salaire en pourcentage dû à un investissement éducatif supplémentaire. Le principal avantage de cette méthode réside dans sa simplicité. Toutefois, elle ne prend pas en compte les coûts de l'éducation, des impôts et des avantages sociaux que les travailleurs acquittent/perçoivent au cours de leur vie.

À l'évidence, les taux de rendement estimés par les deux méthodes diffèrent dans la mesure où les coûts de l'éducation, des impôts et des avantages sociaux sont substantiels.

Différentes hypothèses de base sur le profil âge/rémunération engendrent aussi des différences entre les deux estimations. Afin que l'avantage de salaire estimé par la méthode mincérienne soit égal à un TRI, il faut poser l'hypothèse que les profils expérience/rémunération sont parallèles pour différents niveaux de scolarisation (Heckman *et al.*, 2006).

Données

De par sa nature, l'approche mincérienne exige des données transversales sur le niveau d'études, les salaires et d'autres caractéristiques individuelles. Les statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (SRCV-UE) offrent des données transversales et longitudinales comparables au plan international sur la main-d'œuvre, l'éducation et la santé au niveau individuel et à celui des ménages au sein de l'Union européenne. Plus précisément, elles couvrent l'emploi, le chômage, la recherche et l'historique d'emploi, les revenus, l'éducation et la formation, la santé, les migrations, la satisfaction de vivre et les relations sociales au niveau individuel. Dans les statistiques SRCV-UE, le niveau d'études le plus élevé est enregistré en fonction d'une version simplifiée de la CITE-97, qui distingue six niveaux d'instruction¹. Toutefois, ces statistiques ne contiennent aucune information sur la distinction au sein des niveaux d'études en termes d'orientation des programmes (programmes généraux /programmes professionnels ou techniques), de sorte qu'elles ne se prêtent pas à l'estimation des rendements de différents types de programmes d'études supérieures. Étant donné la prépondérance relative des programmes professionnels et techniques en Slovaquie, le manque de données disponibles empêche d'approfondir l'analyse. De plus, pour mieux cibler l'étude sur les rendements de l'enseignement supérieur, la classification existante a été ramenée à trois niveaux d'acquis scolaire maximal, à savoir les diplômés de niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire, les diplômés du deuxième cycle du secondaire et les diplômés de l'enseignement supérieur.

Spécification

La spécification économétrique suit autant que possible la démarche de Strauss et de la Maisonneuve (2007) afin d'assurer la comparabilité avec l'éventail plus étendu d'estimations que ces auteurs présentent. En particulier, l'équation suivante est estimée à l'aide des moindres carrés ordinaires (les indices pour les individus sont supprimés pour simplifier l'exposé) :

$$\begin{aligned} \log(\text{hrw}) = & \alpha_0 + \alpha_1 * \text{edu1} + \alpha_2 * \text{edu3} + \alpha_3 * \text{edu1} * \text{female} + \alpha_4 * \text{edu3} * \text{female} \\ & + \beta_1 * \text{exper} + \beta_2 * \text{exper} * \text{female} + \beta_3 * \text{married} + \beta_4 * \text{part_time} \\ & + \beta_6 * \text{healthy} + \beta_7 * \text{indefinite} + \varepsilon \end{aligned}$$

où :

<i>female</i>	variable indicatrice des travailleurs de sexe féminin
<i>hrw</i>	salaires horaires
<i>edu1, edu3</i>	respectivement variables indicatrices du niveau d'études inférieur au deuxième cycle du secondaire et du niveau d'études supérieur
<i>exper</i>	nombre d'années d'expérience sur le marché du travail
<i>married</i>	variable indicatrice des individus mariés
<i>part_time</i>	variable indicatrice des travailleurs à temps partiel
<i>healthy</i>	variable indicatrice des personnes souffrant de sérieux problèmes de santé
<i>indefinite</i>	variable indicatrice des personnes sous contrat permanent

Cette spécification néglige quelques-unes des caractéristiques qui sont prises en compte dans Strauss et de la Maisonneuve (2007). En particulier, l'ancienneté dans l'emploi, la variable indicatrice de la surqualification ou de la sous-qualification, et le nombre de travailleurs dans l'unité de production de l'individu et la variable indicatrice des emplois du secteur public sont exclus en raison de l'insuffisance des données. À titre de contrôle supplémentaire, une variable indicatrice pour les individus souffrant de sérieux problèmes de santé est intégrée dans la spécification empirique. Au total, les avantages de salaire estimés sont probablement plus élevés que ceux qui seraient obtenus avec l'ensemble complet des variables de contrôle, car les caractéristiques professionnelles et individuelles supplémentaires tendent à réduire le coefficient d'intérêt dans l'équation de régression.

La stratégie d'estimation adoptée ici ne tient pas compte de la possible endogénéité et des problèmes de biais de sélection. Le niveau d'études est corrélé avec des aptitudes intrinsèques non observées qui sont aussi des déterminants de la rémunération, ce qui fausse les estimations des avantages de salaire. L'approche adoptée ici néglige de possibles problèmes de biais de sélection car seuls les individus ayant un emploi sont inclus dans l'échantillon. Strauss et de la Maisonneuve (2007) montrent que ces deux problèmes n'ont qu'une incidence limitée sur les estimations.

Résultats

L'estimation des équations de salaire mincériennes révèle que l'avantage de salaire brut horaire lié à l'achèvement des études supérieures en Slovénie a atteint 95 % en 2005 et 86 % en 2008, chiffres assez élevés en comparaison internationale (tableau 2.A2.1)². Étant donné la longue durée des études, ces avantages importants ne se traduisent pas par des avantages de salaire d'ampleur comparable liés aux études supérieures. Compte tenu de la durée moyenne des études supérieures en Slovénie, qui était de 6.9 années en 2007, les avantages de salaire annuels atteignaient 10.2 % en 2005 et 9.4 % en 2008.

Tableau 2.A2.1. Résultats des régressions de salaires mincériennes¹

	2005	2008
edu1	-0.286 ** (0.0407)	-0.271 ** (0.0326)
edu3	0.676 ** (0.0495)	0.617 ** (0.0341)
female	-0.212 ** (0.0516)	-0.193 ** (0.0421)
edu1*female	-0.0723 (0.0523)	-0.0319 (0.0436)
edu3*female	-0.0519 (0.0670)	-0.0458 (0.0424)
experience	0.0113 ** (0.00162)	0.00939 ** (0.00126)
female*experience	0.00824 ** (0.00234)	0.0048 ** (0.00170)
married	0.00446 (0.0222)	0.0466 * (0.0182)
indefinite	0.449 ** (0.0394)	0.424 ** (0.0369)
healthy	0.175 ** (0.0360)	0.165 ** (0.0236)
part_time	-0.0949 (0.0824)	-0.261 ** (0.0579)
constante	0.986 ** (0.0916)	1.367 ** (0.0756)
Observations	3 409	3 814
R ²	0.260	0.349

1. La variable dépendante est le logarithme des salaires horaires bruts. Les écarts-types robustes sont indiqués entre parenthèses. Les astérisques dénotent les valeurs p comme suit : ** < 0.01, * < 0.05.

Notes

1. Ces niveaux sont les suivants : éducation préprimaire, enseignement primaire, premier cycle de l'enseignement secondaire, deuxième cycle de l'enseignement secondaire, enseignement post-secondaire non supérieur, premier cycle de l'enseignement supérieur et deuxième cycle de l'enseignement supérieur (correspondant aux niveaux 5 et 6 de la CITE).
2. Par simple manipulation algébrique, on peut montrer que l'avantage de salaire pour les diplômés de l'enseignement supérieur est exactement égal à $e^{\alpha_1 + \alpha_4 * female} - 1$.

Bibliographie

- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « L'investissement en capital humain : Le rôle de l'enseignement secondaire du 2^e cycle et de l'enseignement supérieur », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 34, n° 1, Éditions OCDE, Paris.
- Boarini, R. et H. Strauss (2007), « The Private Internal Rates of Return to Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 591, Éditions OCDE, Paris.
- Fuente, A. de la et J.F. Jimeno (2005), « The Private and Fiscal Returns to Schooling and the Effect of Public Policies on Private Incentives to Invest in Education: A General Framework and Some Results for the EU », *CESifo Working Paper*, n° 1392, CESifo Group, Munich.
- Heckman, J.J., L.J. Lochner et P.E. Todd (2006), « Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer Equation and Beyond », *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier.
- Mincer, J.A. (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, Human Behaviour and Social Institutions, n° 2, National Bureau of Economic Research, New York.
- Strauss, H. et C. de la Maisonneuve (2007), « The Wage Premium on Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 589, Éditions OCDE, Paris.

Chapitre 3

Investissement étranger, gouvernance et performance de l'économie

Depuis l'amorce de la transition de la Slovénie vers une économie de marché au début des années 90, le niveau de la productivité s'y est rapidement rapproché des niveaux moyens de la zone euro et des pays de l'OCDE. Cela étant, un écart de productivité globale de 30 % demeure vis-à-vis de la moitié la plus performante des pays de l'OCDE et la productivité reste faible dans un certain nombre de secteurs industriels à forte participation publique ou faible participation étrangère. Cette structure un peu biaisée de la propriété des actifs dans le pays est liée aux orientations antérieures des pouvoirs publics qui favorisaient directement ou indirectement les investisseurs nationaux publics et privés. Par exemple, le premier programme de privatisation slovène avait privilégié les parties prenantes internes des entreprises, la privatisation d'entreprises de services collectifs avait été limitée et les deux fonds publics d'investissement avaient été autorisés à acquérir des blocs d'actions dans nombre de grandes entreprises privées du pays. L'investissement étranger a également été dissuadé par les institutions du marché du travail qui ont alourdi le coût unitaire relatif de l'embauche de travailleurs par rapport à d'autres économies en transition. Dans le cadre du processus d'adhésion du pays à l'OCDE, le gouvernement slovène est convenu d'améliorer la transparence de la gestion des actifs publics par la création d'une nouvelle agence centrale des participations de l'État. Cette nouvelle agence va gérer l'ensemble des participations directes et indirectes de l'État, élaborer un plan de cession des éventuels actifs dont la gestion publique ne lui paraît plus nécessaire et mettre en place un véritable régime de gouvernement d'entreprise des actifs qui restent entre les mains du secteur public. Pour que la politique de participation publique encourage une plus forte présence des investisseurs étrangers, une plus grande compétitivité des marchés nationaux et un renforcement de la restructuration des entreprises, cette nouvelle agence centrale devra être entièrement indépendante du gouvernement, saisir l'opportunité de rationaliser le portefeuille d'actifs de l'État en poursuivant les privatisations et en améliorant sensiblement la gouvernance des entreprises publiques. Il conviendrait en outre de faciliter le développement de l'investissement étranger en rendant le régime fiscal plus simple et plus neutre, en réduisant les lourdeurs administratives et réglementaires pesant sur les investisseurs étrangers et en assouplissant la législation en matière de protection de l'emploi.

Ces deux dernières décennies, la Slovénie a réussi sa transition d'une économie planifiée à une économie de marché. L'une des caractéristiques spécifiques de la transition slovène réside dans la méthode de privatisation des anciens actifs socialisés. Contrairement à la plupart des autres économies en transition dans lesquelles l'État dominait autrefois la propriété économique, la Slovénie, composante de l'ex-Yougoslavie, était dotée d'un régime très proche du marché reposant sur une indépendance partielle de la direction des entreprises. Le processus de privatisation s'est appuyé sur cette structure en accordant un rôle prééminent aux dirigeants, aux salariés et aux retraités dans le cadre d'un actionnariat largement dispersé. L'État a également conservé un rôle central dans l'économie par l'intermédiaire de ses participations directes et du contrôle d'entreprises dans les industries de réseau et le secteur financier, de même qu'une influence indirecte sur des entreprises « stratégiques » dans tous les secteurs de l'économie par l'intermédiaire des fonds publics de pension et de restitution.

Cette approche progressive des privatisations, et plus généralement des réformes économiques, suivie par la Slovénie présentait l'avantage de limiter le choc initial sur les structures de l'emploi et des entreprises et de favoriser le maintien de la stabilité sociale. En conséquence, on a observé relativement peu de résistances à l'encontre des réformes par rapport à ce qui s'est passé dans d'autres économies en transition et la Slovénie a affiché une croissance vigoureuse et stable pendant l'essentiel de la période de transition. Aujourd'hui, elle reste la plus prospère des économies en transition d'Europe centrale et orientale. Cela étant, cette approche progressive des réformes aura laissé en héritage des carences de l'environnement industriel et commercial qui sont devenues encore plus criantes au lendemain de la crise financière mondiale. La dispersion de l'actionnariat a compliqué la restructuration des grandes entreprises inefficaces. Les participations publiques y comptent parmi les plus importantes de la zone OCDE et l'État contrôle indirectement un grand nombre des principales entreprises cotées du pays. De plus, l'État ne s'est pas toujours comporté en actionnaire efficace. Toutes ces caractéristiques ont inhibé la croissance de la productivité et l'investissement étranger dans les secteurs sur lesquels l'État exerce le plus d'influence.

Dans les chapitres précédents, on a décrit un certain nombre de réformes qu'il convient d'entreprendre pour améliorer la compétitivité de la Slovénie au sein de la zone euro, la viabilité de ses finances publiques, la stabilité de son système financier, le fonctionnement de son marché du travail ainsi que les performances de son système d'enseignement supérieur. Le présent chapitre vient compléter cette analyse en vérifiant les liens existant entre la politique de gestion des participations de l'État, le gouvernement d'entreprise, l'investissement étranger et la productivité. On commencera par présenter les tendances sectorielles en matière de productivité de ces dix dernières années, en mettant en évidence les secteurs offrant sans doute les plus grandes marges d'amélioration. On décrira ensuite les principaux facteurs sensibles aux décisions des pouvoirs publics et qui inhibent l'accélération de la productivité dans ces secteurs. On y montrera qu'un renforcement de l'investissement direct étranger (IDE) est un vecteur

important par lequel la politique de gestion des participations de l'État et le régime de gouvernement d'entreprise ont affecté les performances économiques de la Slovaquie et on définira un certain nombre de priorités de réforme qui s'appuient sur les projets existants des autorités.

Il est possible d'accroître sensiblement la productivité du travail dans l'ensemble des secteurs de l'économie

Dans les dix ans qui ont précédé la crise financière mondiale, le niveau de vie de la Slovaquie s'est rapidement rapproché de la moyenne de la zone euro pour représenter quelque 70 % de la moitié la plus prospère des pays de l'OCDE en 2009. De 1998 à 2008, le PIB par habitant du pays a augmenté à un rythme annuel moyen de 4.2 %, soit plus de deux fois la moyenne de la zone euro et, parmi les pays européens de l'OCDE, seules la Pologne et la République slovaque ont fait mieux. Au niveau sectoriel, on a pu observer des variations considérables de la productivité du travail durant la même période (tableau 3.1). Alors que la valeur ajoutée du secteur des entreprises augmentait à un rythme d'un peu plus de 4 % par an, la croissance de la productivité du travail dans des branches de l'industrie manufacturière de haute et moyenne technologie a été deux fois plus rapide, ce qui aboutit à une augmentation de 3 points de la part de la valeur ajoutée imputable à ces branches d'activité. En revanche, la croissance de la productivité du travail dans le secteur en expansion rapide de la construction n'a été que d'environ 1.5 % par an et celle de l'agriculture a également été faible. En 2008, c'est dans les secteurs à forte intensité capitalistique des services collectifs et des télécommunications que la valeur ajoutée par salarié a été la plus élevée et dans l'agriculture qu'elle a été la plus faible. De 1998 à 2008, le niveau de la productivité dans les branches manufacturières, qui était inférieur à la moyenne du secteur des entreprises, a dépassé cette moyenne, en grande partie grâce à la forte croissance de la productivité dans les entreprises manufacturières de haute technologie. Au sein du secteur manufacturier, la croissance de la productivité du travail a été la plus forte dans les secteurs du textile, des machines de bureau et machines informatiques et des produits chimiques, ces deux derniers secteurs affichant de loin les niveaux de productivité les plus élevés.

À mesure qu'une économie mûrit, les gains de productivité résultant d'améliorations de l'efficacité au sein d'un secteur devraient apporter une contribution relativement plus importante à la croissance globale de la productivité que des améliorations de l'efficacité résultant de la réaffectation de la main-d'œuvre entre les secteurs (OCDE, 2009a). L'analyse de l'Étude de 2009 a montré que de 1997 à 2007, l'amélioration « intrasectorielle » de l'efficacité a effectivement représenté l'essentiel de la croissance de la productivité slovaque, même si cette contribution relative a été moins importante que dans la plupart des autres économies en transition. Cette moindre contribution peut en partie s'expliquer par le rythme plus progressif des privatisations et d'autres réformes du secteur des entreprises en Slovaquie. Ces aspects seront examinés plus en détail dans la suite de ce chapitre.

Une autre façon de mesurer la marge d'amélioration de la productivité en Slovaquie consiste à comparer la croissance et les niveaux de la productivité sectorielle avec d'autres économies en transition, ainsi qu'avec d'autres économies plus mûres de la zone euro. Dans le secteur manufacturier, la croissance de la productivité a été supérieure à la moyenne de la zone euro de 1998 à 2008, mais inférieure aux rythmes atteints par les Républiques tchèque et slovaque (graphique 3.1). Ce profil s'applique aussi bien aux

Tableau 3.1. Valeur ajoutée et productivité par secteurs¹

	Valeur ajoutée par salarié (% de variation) ²	Part de la valeur ajoutée totale ³ (en %)		Part de la production totale ³ (en %)		Valeur ajoutée par salarié (EUR)	
		1998-2008	1998	2008	2000	2008	1998	2008
Secteur des entreprises ⁴	3.8	74	79	82	85	16 476	23 974
Agriculture	2.4	4	2	3	2	4 866	6 166
Industrie manufacturière	6.0	27	29	39	38	14 322	25 606
Branches de haute et moyenne technologie	6.9	10	13	15	17	16 432	32 093
Branches de faible technologie	4.8	11	8	14	10	12 467	19 886
Construction	1.6	7	8	10	12	16 322	19 103
Services collectifs	4.0	3	3	3	3	33 687	49 708
Postes et télécommunications	3.8	2	3	2	2	32 106	46 705
Transports et entreposage	3.1	5	5	6	6	17 416	23 731
Commerce de gros et de détail	3.6	13	13	10	11	15 422	21 929

1. Calculs à partir de la valeur ajoutée et de la production brute à prix constants, ainsi que de l'emploi total.

2. Taux annuel.

3. Hors activités immobilières.

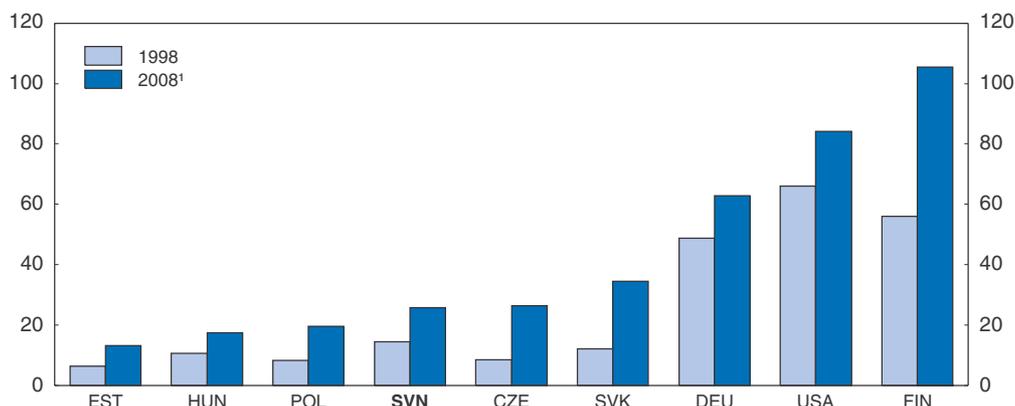
4. Services du secteur des entreprises non agricoles sauf activités immobilières.

Source : OCDE (2010), Base de données STAN pour l'analyse structurelle, décembre.

branches à faible technologie que qu'aux industries manufacturières de haute et moyenne technologie. Malgré une croissance rapide au cours de cette décennie, le niveau de la productivité du secteur manufacturier en 2008 ne représentait encore qu'environ un tiers de la moyenne de la zone euro, ce qui offre encore une marge considérable de rattrapage. Les meilleurs rythmes de croissance affichés par les Républiques tchèque et slovaque au cours de la décennie signifient qu'en 2008, leur niveau de productivité dans les branches manufacturières de haute et moyenne technologie avait dépassé celui de la Slovénie ; de même, la part de ces branches dans la valeur ajoutée à l'échelle de l'économie slovène en 2008 était bien inférieure aussi bien à la moyenne de la zone euro qu'aux parts affichées par les Républiques tchèque et slovaque (graphique 3.2). Dans l'ensemble, il semble y avoir en Slovénie une marge considérable d'augmentation aussi bien de la taille que de l'efficacité de ces branches manufacturières à main-d'œuvre très qualifiée.

Graphique 3.1. Productivité dans l'industrie manufacturière

Valeur ajoutée par salarié à prix constants, en milliers d'euros



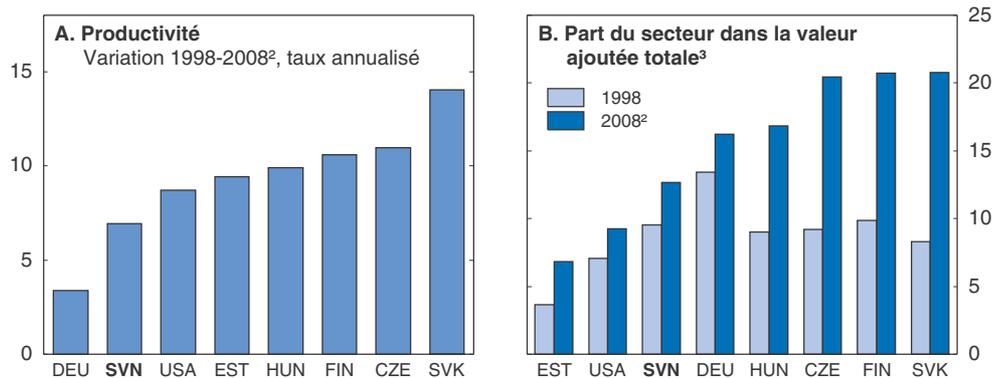
1. 2007 dans le cas des États-Unis.

Source : OCDE (2010), Base de données STAN pour l'Analyse structurelle, décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369543>

Graphique 3.2. **Productivité dans les secteurs de haute technologie**¹

En pourcentage



1. Valeur ajoutée à prix constants divisée par l'emploi total. Comprend les branches manufacturières de moyenne technologie. On ne dispose pas de données pour la Pologne.
2. 2007 au lieu de 2008 pour la Hongrie et les États-Unis.
3. Hors activités immobilières.

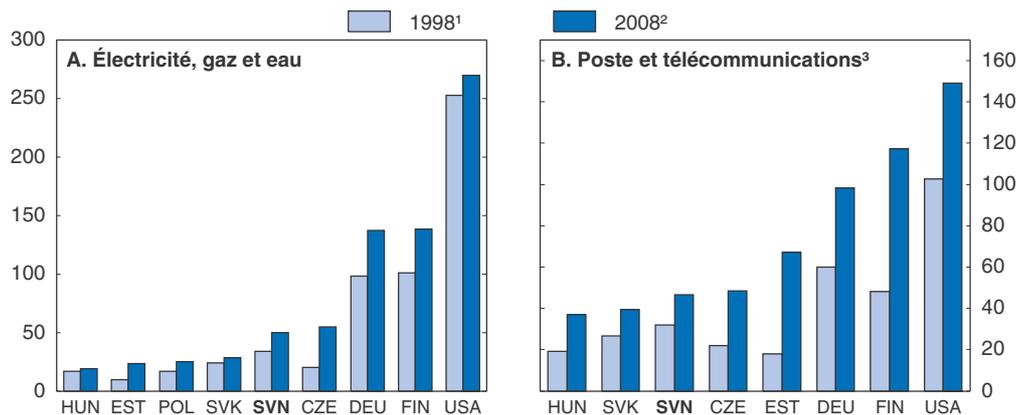
Source : OCDE (2010), Base de données STAN pour l'analyse structurelle, décembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932369562>

Une tendance analogue ressort des évolutions comparées de la productivité dans d'autres composantes du secteur des entreprises. Dans le secteur de l'énergie, la croissance de la productivité de 1998 à 2008 a été supérieure à la moyenne de la zone euro et à celle de la République slovaque, mais inférieure à celle de la République tchèque (graphique 3.3). En 2008, le niveau de la productivité dans ce même secteur a été supérieur à celui de la République slovaque, proche de celui de la République tchèque et largement inférieur à ceux de la zone euro et des États-Unis. Dans le secteur des télécommunications, la croissance de la productivité n'a pas été très impressionnante. De 1998 à 2008, la Slovaquie a affiché des taux de croissance inférieurs à l'ensemble des grands groupes de référence et, à la fin

Graphique 3.3. **Niveaux de productivité dans les secteurs des services collectifs et des télécommunications**

Valeur ajoutée par salarié à prix constants, en milliers d'euros



1. 2000 pour la Hongrie dans la partie B.
2. 2007 au lieu de 2008 pour la Hongrie dans la partie B et pour les États-Unis dans les deux parties.
3. On ne dispose pas de données sur ce secteur pour la Pologne.

Source : OCDE (2010), Base de données STAN pour l'analyse structurelle, décembre.

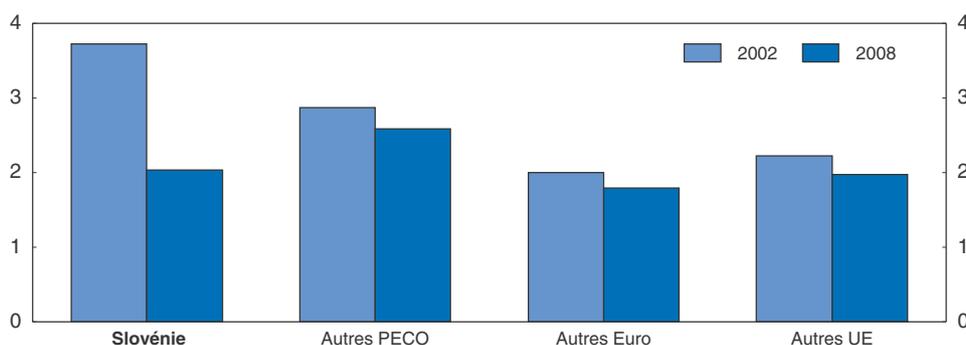
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932369581>

de 2008, on constatait encore un écart très important de productivité avec la zone euro et les États-Unis¹. Dans les secteurs du commerce de détail et de la construction, même s'il est sensible, l'écart de productivité entre la Slovénie et la zone euro est légèrement inférieur à ceux que l'on observe dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications.

L'efficacité du secteur bancaire slovène paraît faible par rapport aux autres pays européens de l'OCDE. Même si des indicateurs simples de l'efficacité de coût, comme le ratio des charges d'exploitation au total des actifs, se sont sensiblement améliorés par rapport à d'autres pays européens dans les années 2000 (graphique 3.4), des méthodes multivariées plus élaborées d'estimation de l'efficacité indiquent qu'il subsiste une marge sensible de progression dans ce domaine (encadré 3.1). Plus précisément, il ressort de toute une série d'analyses économétriques que l'efficacité relative des banques slovènes s'est améliorée ces dix dernières années et qu'à tout le moins, leur efficacité de profit semble avoir reculé. Dans l'ensemble, les deux grandes banques publiques – la Nova Ljubljanska Banka (NLB) et la Nova Kreditna Banka Maribor (NKBM) – figurent apparemment parmi les banques les moins efficaces du pays, en particulier sur le plan des profits.

Graphique 3.4. **Efficacité de coût comparée du secteur bancaire slovène**

Charges d'exploitation en pourcentage du total des actifs



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369600>

Encadré 3.1. **Mesures analytiques de l'efficacité du secteur bancaire***

Dans les publications, on trouve deux grandes méthodes statistiques utilisées pour estimer l'efficacité relative des banques – l'Analyse d'enveloppement des données ou AED (*Data Envelope Analysis – DEA*) et l'Analyse de frontière stochastique ou AFS (*Stochastic Frontier Analysis – SFA*). Ces deux méthodes s'efforcent de mettre en évidence la frontière d'efficacité d'un échantillon donné d'entreprises en présence de multiples intrants et produits (voir annexe 3.A1 pour plus de précisions sur la méthodologie). Les différentes banques se voient ensuite attribuer un score d'efficacité qui mesure leur distance par rapport à la frontière d'efficacité. Ces techniques peuvent servir à mesurer à la fois la *frontière coût* – la dépense minimum nécessaire pour produire un ensemble donné de produits, compte tenu du prix des intrants et de la technologie utilisée – et la *frontière profit* – le profit maximum qui peut être généré compte tenu du prix des intrants et des produits et de la technologie utilisée. Dans le cadre de ces deux méthodes, l'efficacité mesurée des banques peut être sensible aux questions de savoir si l'on mesure l'efficacité de profit ou l'efficacité de coût, quelle est la combinaison précise des intrants et des

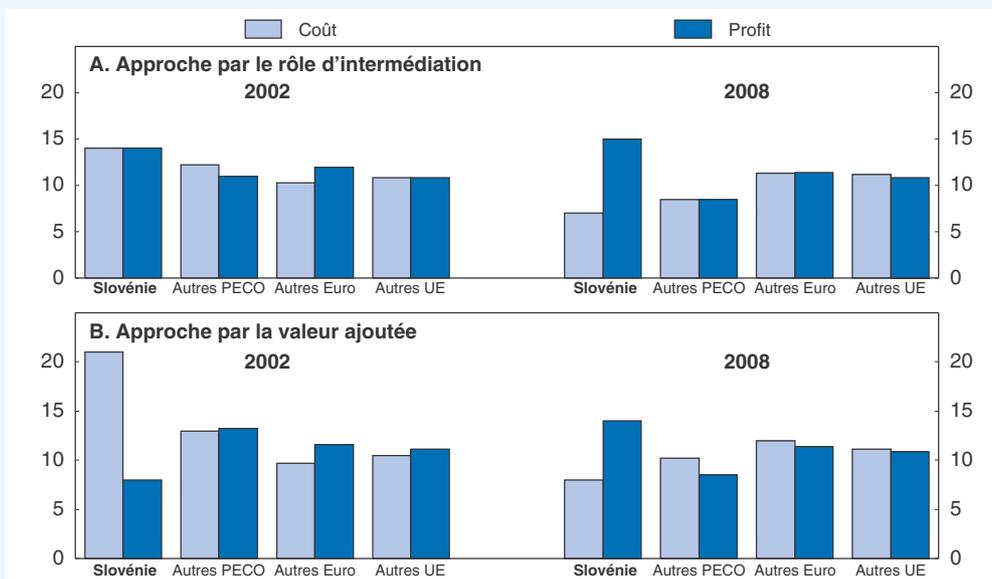
Encadré 3.1. Mesures analytiques de l'efficacité du secteur bancaire* (suite)

produits utilisés, si la technologie considérée présente des rendements constants ou variables à l'échelle et si l'efficacité est évaluée en utilisant la méthode AED ou la méthode AFS. En conséquence, l'efficacité relative des banques slovènes sera examinée en faisant varier chacune de ces hypothèses.

Selon ces estimations, les banques slovènes semblent avoir été relativement inefficaces en 2008 par rapport à celles d'autres pays européens. Si l'on applique toute la série de tests de sensibilité, les banques slovènes se classent pour leur efficacité moyenne au 17^e rang sur 21 pays (voir tableau 3.A1.4 de l'annexe 3.A1.1). Si l'on examine l'analyse AED plus en détail, la faible efficacité relative des banques slovènes est assez peu sensible à la question de savoir si on la mesure sous l'angle de l'intermédiation – les banques servent d'intermédiaires entre épargnants et emprunteurs – ou sous l'angle de la valeur ajoutée – les banques utilisent leur main-d'œuvre et leur capital pour produire des dépôts et des prêts (voir graphique 3.A1.1 de l'annexe 3.A1). Les banques slovènes semblaient également relativement inefficaces en termes de coût et de profit, même si l'on observe quelques signes ténus d'une amélioration relative de leur efficacité de coût de 2002 à 2008. Toutefois, le classement moyen des banques slovènes est plus sensible aux différentes hypothèses utilisées dans l'analyse de frontière stochastique. Plus précisément, il apparaît alors que leur efficacité de profit relative a reculé au cours de la même période (graphique 3.5).

Graphique 3.5. Analyse de frontière stochastique

Classement parmi 21 pays



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369619>

Compte tenu de la taille et du rôle essentiel d'intermédiation des deux banques publiques slovènes – la Nova Ljubljanska Banka (NLB) et la Nova Kreditna Banka Maribor (NKBM) – il convient également d'évaluer l'efficacité relative de ces deux établissements. La méthode AFS montre qu'en 2008, la NLB figuraient parmi les banques slovènes présentant la plus grande efficacité de coût, mais l'une des plus faibles efficacités profit. En revanche, la NKBM était relativement inefficace au regard de ces deux critères.

Encadré 3.1. Mesures analytiques de l'efficience du secteur bancaire* (suite)

Néanmoins, il convient d'interpréter ces résultats avec prudence. Bien que le classement relativement médiocre des banques slovènes en termes d'efficience soit assez robuste d'après les différentes hypothèses méthodologiques, les résultats obtenus dans d'autres pays varient souvent considérablement en fonction d'hypothèses tout aussi plausibles. En outre, l'efficience peut évoluer au fil du temps. Des études antérieures, couvrant une période d'échantillonnage allant jusqu'au début des années 2000, ont constaté que la Slovénie figurait parmi les pays les plus performants en termes d'efficience-coût (pour une vue d'ensemble des études, voir Banerjee, 2010). L'analyse présentée ici utilise des données antérieures au moment où les pleins effets de la crise financière se sont manifestés. C'est un élément important parce que ces approches méthodologiques ne permettent pas de déterminer si les différentes banques ont affiché une forte efficience de profit parce qu'elles ont pris des risques excessifs ou parce qu'elles ont utilisé des pratiques véritablement efficaces. Par conséquent, les conclusions pourraient être encore modifiées lorsque les données de 2009 et 2010 deviendront disponibles, ce qui permettra de mieux saisir l'impact de la crise financière sur l'efficience implicite. Cela souligne la nécessité de suivre en permanence l'efficience du secteur bancaire en Slovénie.

* Dimitri Bellas a effectué des recherches pour cet encadré et contribué à sa rédaction.

Qu'est-ce qui freine la croissance de la productivité du travail en Slovénie ?

Au sens comptable, les pays peuvent accroître leur productivité globale du travail à la fois en accumulant du capital physique et humain supplémentaire (accroissement de l'intensité capitalistique et en utilisant de façon plus efficiente leur dotation existante en main-d'œuvre, en capital humain et en capital physique (productivité totale des facteurs). Plus fondamentalement, l'augmentation de l'intensité capitalistique et la croissance de la productivité totale des facteurs sont influencées par une série de facteurs institutionnels sensibles à l'action des pouvoirs publics. Les systèmes d'enseignement et de formation influencent l'accumulation de capital humain, la capacité d'innovation dans les nouvelles technologies et les nouveaux processus. La fiscalité agit sur les incitations à innover et investir dans l'accroissement du capital. Les systèmes financiers influencent l'efficience de la transformation de l'épargne en capital productif. La politique commerciale et l'ouverture aux échanges agissent sur les incitations et la capacité des entreprises et travailleurs locaux à intégrer des processus efficaces venant de l'étranger. La politique sectorielle des pouvoirs publics et leur attitude en matière de réglementation générale des entreprises déterminent les conditions de concurrence dans lesquelles les entreprises travaillent et leurs incitations à se restructurer et à innover. Enfin, les systèmes juridique et politique affectent la propension des chefs d'entreprises à prendre des risques et à investir, ainsi que la confiance sur laquelle repose toutes les opérations marchandes.

Les anciens pays socialistes, comme la Slovénie, ont dû relever le défi supplémentaire de devoir se doter de but en blanc ou presque des institutions politiques, juridiques et économiques qui sont à la base des échanges et de la croissance d'une économie de marché. La plupart ont constaté, au début de la transition, que leur niveau de développement technologique était très inférieur à la frontière technologique des pays de l'OCDE. En d'autres termes, la croissance de la productivité a, dans un premier temps, été axée sur le rattrapage des autres pays de l'OCDE par la reproduction de processus

optimaux plutôt que sur l'innovation destinée à faire avancer cette frontière. C'est un aspect important car les mesures et institutions de nature à encourager la croissance de la productivité dépendent du stade de développement des pays concernés (Acemoglu et al., 2006 ; Berglof, 2006). Par exemple, les réformes visant à intensifier la concurrence en améliorant l'entrée d'entreprises sur le marché et l'ouverture aux échanges et à l'investissement étranger contribuent davantage à accroître la productivité des entreprises et industries nationales en place qui sont suffisamment proches de la frontière pour s'adapter et innover en présence d'une intensification de la concurrence. Les institutions du marché du travail et du système éducatif doivent se concentrer sur l'investissement de long terme dans des qualifications spécifiques dont le niveau est encore très éloigné de la frontière alors que la question de la flexibilité prend relativement plus d'importance lorsque l'on se rapproche de la frontière.

Compte tenu du rôle auparavant dominant de l'État dans l'économie, des modifications apportées au régime de propriété et à la structure des entreprises peuvent produire un impact particulièrement sensible sur la productivité des économies en transition. Une augmentation des participations étrangères par le biais d'investissements directs peut améliorer la croissance de la productivité dans les économies en transition à la fois directement, dans la mesure où des entreprises à capitaux étrangers apportent des technologies et des capacités de gestion nouvelles, et indirectement, par leurs retombées sur les entreprises à capitaux locaux (Alfaro et al., 2006 ; Bijsterbosch et Kolasa, 2009 ; Borensztein et al., 1995 ; Hanousek et al., 2010). Dans les économies en transition, la croissance de la productivité a aussi eu tendance à être plus forte dans les entreprises privatisées que dans les entreprises publiques, car les entreprises privées ont eu plus d'incitations et de marges de manœuvre pour se restructurer, absorber de nouvelles technologies et innover (Bijsterbosch et Kolasa, 2009). La concentration de l'actionnariat au sein des entreprises est également importante. L'étude d'un panel d'entreprises polonaises tend à montrer qu'une forte concentration de l'actionnariat est bénéfique pour la croissance de la productivité dans des secteurs et entreprises de faible technologie encore très éloignés de la frontière technologique. En revanche, dans des secteurs et entreprises de haute technologie plus proches de cette frontière, la dispersion de l'actionnariat favorise l'innovation managériale (Hanousek et al., 2010). Cela s'explique par le fait que la dispersion de l'actionnariat semble encourager les dirigeants à rechercher de nouvelles idées et à y être plus réceptifs.

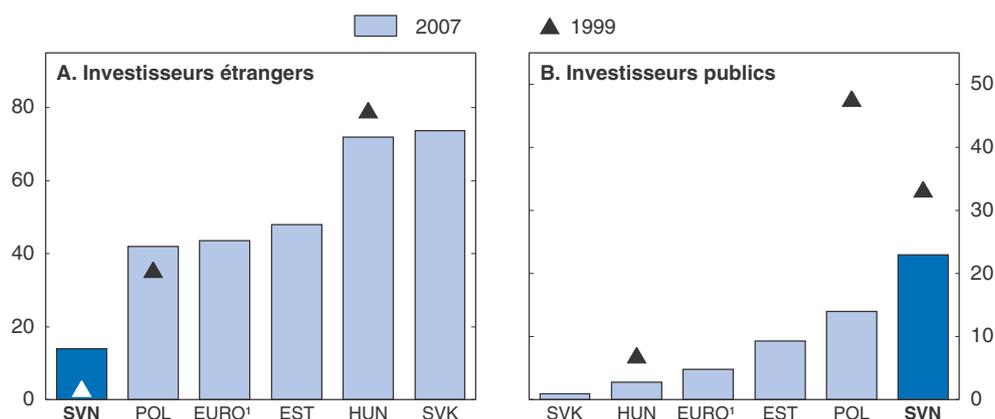
Bien qu'il y ait une pénurie d'études économétriques portant spécifiquement sur la Slovénie à propos des facteurs freinant la croissance de la productivité au niveau des entreprises et des secteurs, les éléments dont on dispose confirment l'importance des coûts unitaires de main-d'œuvre, du capital humain, de l'innovation, du développement technologique et de la structure de l'actionnariat (Damijan et al., 2008). Par exemple, les coûts unitaires de main-d'œuvre élevés, les taux insuffisants de diplômés en sciences et en ingénierie et un sous-développement des politiques d'innovation permettent d'expliquer pourquoi la Slovénie est en retard par rapport à ses pairs d'Europe centrale et orientale (PECO) quant au développement d'un secteur manufacturier de haute technologie. En 2008, la part des exportations de haute technologie dans le total des ventes à l'étranger n'était que de 5 % environ en Slovénie et était de plus de 50 % inférieure aux parts correspondantes en Républiques tchèque et slovaque. Bien que les dépenses de recherche-développement (R-D) et les activités d'innovation se soient légèrement redressées ces dernières années, il subsiste un écart considérable par rapport aux autres pays de l'OCDE

et il n'existe pas de lien suffisant entre les institutions de R-D et le secteur des entreprises. L'efficacité du secteur de l'enseignement supérieur est aussi largement à la traîne par rapport aux pratiques exemplaires (chapitre 2).

La Slovaquie présente une évolution assez particulière de l'actionnariat des entreprises. Non seulement l'encours de l'investissement direct étranger par rapport au PIB y est bien inférieur à celui de la plupart des autres économies en transition, mais le poids des participations de l'État y est bien supérieur (graphique 3.6). Ces deux phénomènes sont étroitement liés entre eux. Dans d'autres économies en transition, le vaste mouvement de privatisation des anciennes entreprises publiques dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie et des transports a constitué un moteur important du développement des investissements étrangers. En Slovaquie, les pouvoirs publics ont, pour diverses raisons, conservé des participations importantes dans ce secteur. Autre aspect spécifique de la structure de l'actionnariat des entreprises slovaques, le rôle prééminent des fonds publics de retraite (KAD) et de restitution (SOD). Ces deux fonds détiennent d'importantes participations de contrôle dans un certain nombre de grandes entreprises « stratégiques » de tout le secteur des entreprises, ce qui peut avoir en partie inhibé la capacité et l'incitation des entreprises étrangères à prendre des participations dans ces firmes. Compte tenu de l'ampleur des participations directes et indirectes de l'État, la question du gouvernement d'entreprise est essentielle en Slovaquie. La croissance de la productivité dans les entreprises publiques ou contrôlées par l'État a été freinée par l'absence de pratiques et d'institutions de qualité permettant de gérer efficacement ces participations et d'amener l'État à se comporter en « bon » actionnaire. Dans le cadre de son adhésion à l'OCDE, la Slovaquie a entrepris de réformer les modalités de gestion de son portefeuille de participations en vue de le rationaliser à long terme. Même si l'on reviendra dans le reste de ce chapitre sur l'impact de ces participations publiques et des mesures de gouvernance sur l'investissement étranger et sur la restructuration plus générale de nombreux secteurs de l'économie, on rappellera que les questions relatives à l'environnement industriel et commercial ont été analysées en profondeur dans la précédente *Étude* (encadré 3.2).

Graphique 3.6. **Structure de l'actionnariat**

En pourcentage du total



1. Pour la zone euro, moyenne non pondérée des dernières données (2006 pour l'Irlande et l'Italie) et en excluant le Luxembourg. On ne dispose d'aucune donnée sur les investisseurs publics en Finlande et en Irlande.

Source : FESE (2008), *Share Ownership Survey 2007*, Federation of European Securities Exchanges.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369638>

Encadré 3.2. **État d'avancement des réformes de l'environnement industriel et commercial recommandées dans l'Étude de 2009**

L'Étude de 2009 sur la Slovénie avait formulé un certain nombre de suggestions quant à la façon dont les pouvoirs publics slovènes pouvaient améliorer l'environnement industriel et commercial de leur pays en intensifiant la concurrence, en réduisant les obstacles à l'entrepreneuriat et en améliorant l'efficacité et l'efficacités des politiques d'innovation. Parmi les recommandations essentielles, on retiendra :

- Réduire le contrôle de l'État dans les services financiers et dans certaines industries de réseau par des privatisations.
- Améliorer la gestion et le gouvernement des entreprises publiques.
- Dans le domaine des marchés publics, améliorer les pratiques de l'État pour interdire toute collusion entre soumissionnaires.
- Transformer l'Office de protection de la concurrence en une agence véritablement indépendante et autonome au plan budgétaire.
- Assouplir les réglementations en matière d'emploi et faciliter le transfert de propriété.
- Élargir la pratique de l'enregistrement des opérations de crédit pour en réduire le coût.
- Accroître les dépenses totales de recherche-développement (R-D), en augmentant notamment leur composante privée.
- Faire évaluer les programmes existants de soutien de l'innovation par des organismes indépendants, en fonction des pratiques exemplaires internationales.
- Réduire la dispersion administrative en fusionnant les programmes de soutien de l'innovation des entreprises.
- Améliorer l'efficacité des centres polyvalents pour renforcer les liens entre la communauté des chercheurs, le secteur des entreprises et les pouvoirs publics.

Le gouvernement a progressé dans un certain nombre de ces domaines. Même s'il y a eu peu d'opérations de privatisation l'an dernier, le gouvernement a pris des initiatives concrètes visant à créer une nouvelle agence centrale des participations de l'État pour gérer ce portefeuille d'actifs publics et améliorer la gouvernance des entreprises publiques. Ces réformes sont examinées plus avant dans ce chapitre. Dans le cadre du programme d'ajustement structurel lié à la stratégie de désengagement de l'État, le gouvernement est en train de mettre en place une nouvelle agence de passation des marchés publics qui devra élaborer une nouvelle réglementation correspondant aux pratiques optimales, gérer les principaux projets de marchés publics et apporter des conseils aux pouvoirs adjudicateurs et aux autorités. Parallèlement, des réformes sont engagées en vue de transformer l'Office de protection de la concurrence en une agence indépendante dotée de son propre personnel et de ses propres règles budgétaires. Le gouvernement a également adopté un programme visant à alléger les contraintes administratives pour les transferts de propriété et l'aménagement de l'espace. Le principal élément de ce programme réside dans le développement d'une base de données électronique intégrée relative à l'aménagement de l'espace, aux inscriptions dans les registres de la propriété immobilière, aux projets publics d'infrastructures et aux décisions administratives en matière de construction et d'aménagement. Le travail sur cette base de données devrait être achevé d'ici la fin de 2013. Il existe aussi des projets visant à alléger les procédures d'obtention de permis de construire par une simplification des déclarations d'impact sur l'environnement. Certaines mesures expérimentales ont été prises pour stimuler l'innovation et la R-D. En particulier, une nouvelle Stratégie de recherche et d'innovation est en cours de préparation. En outre, en juillet 2010, le ministère de l'Économie a lancé un appel d'offres en vue de la mise en place de nouveaux Centres de développement des entreprises destinés à soutenir la création et le développement de nouvelles entreprises.

Stimuler l'investissement direct étranger permettra des gains d'efficience

L'investissement direct étranger (IDE) est traditionnellement défini comme l'acquisition de 10 % au moins des droits de vote (ou son équivalent) dans une entreprise productive d'un pays étranger. Le plus souvent, les entreprises procédant à des opérations d'IDE cherchent à acquérir une participation de contrôle dans les entreprises qu'elles créent ou qu'elles achètent. Parmi les raisons poussant des entreprises à effectuer des opérations d'IDE, on retiendra :

- Le redéploiement de la chaîne de production afin de bénéficier de moindres coûts unitaires de main-d'œuvre pour certaines composantes du processus de production (IDE vertical). Dans les économies en transition, ce type d'IDE a surtout été courant dans des secteurs manufacturiers comme l'électronique ou la construction automobile.
- L'amélioration de l'accès au marché en présence d'obstacles aux échanges et autres frictions (IDE horizontal). Dans les économies en transition, on rencontre surtout ce type d'IDE dans les télécommunications et les services collectifs, secteurs dans lesquels des entreprises étrangères ont racheté d'anciennes entreprises publiques.
- L'utilisation d'un pays d'accueil comme plate-forme d'exportation vers des pays voisins (IDE servant de plate-forme d'exportation).

L'IDE peut prendre la forme d'investissements dits de création – construire une nouvelle usine ou créer une nouvelle entreprise dans un pays étranger (opérations généralement associées à l'IDE vertical) – ou de rachat transnational d'entreprises existantes. Au sein d'un même pays, ces types d'IDE peuvent coexister, bien que les investissements de création soient plus vraisemblables lorsque l'on observe de grandes différences de coût des facteurs entre pays d'origine et pays d'accueil. Cela implique en outre qu'à mesure que les pays en transition se développent et que les prix de leurs facteurs se rapprochent de ceux des pays de l'OCDE plus prospères, la part de l'investissement de création doit normalement diminuer (Nocke et Yeaple, 2004). Des études publiées sur l'investissement étranger en Slovénie tendent à montrer que les avantages en matière de coût des facteurs ont constitué la raison dominante de l'IDE dans ce pays, même si l'accès aux marchés régionaux a aussi constitué une motivation importante (OCDE, 2002). Il semble également que la priorité des investisseurs porte sur le niveau des coûts plutôt que sur la qualité de la main-d'œuvre et que les investissements tendent à s'intégrer dans le cadre de la stratégie globale d'internationalisation des entreprises multinationales.

Il existe un certain nombre de circuits par lesquels l'IDE est censé stimuler la productivité dans les pays d'accueil. Pour les entreprises destinataires de l'IDE, les gains d'efficience peuvent venir de transferts de technologie par l'intermédiaire des chaînes d'approvisionnement, de l'amélioration des pratiques de gestion qui permet aux entreprises de se réorganiser et aux investisseurs de réagir plus rapidement à l'évolution de la situation économique, du renforcement de l'intégration avec les marchés étrangers ainsi que du développement de la formation de capital humain (OCDE, 2002). Ce circuit permet d'expliquer pourquoi l'IDE tend à améliorer davantage la productivité que l'investissement de portefeuille qui apporte beaucoup moins de changements de l'organisation et de la gestion des entreprises. Des gains d'efficience peuvent aussi rejaillir sur des entreprises du même secteur si les nouvelles technologies se diffusent à partir des entreprises destinataires et si l'IDE contribue à stimuler la concurrence au sein de ce secteur, ce qui accroît les incitations à innover et pousse les firmes inefficaces à sortir du secteur.

En fin de compte, les éléments empiriques tendent à montrer que l'IDE a stimulé la productivité dans les économies en transition. Le passage des pays d'Europe centrale et orientale d'un modèle d'exportations reposant sur une main-d'œuvre non qualifiée à des exportations à plus forte intensité capitalistique a été favorisé par l'ampleur des entrées d'IDE liées à l'intégration accrue des entreprises dans les réseaux européens de production. En outre, la plupart des anciennes entreprises de services collectifs ont connu des gains d'efficacité considérables après avoir été rachetées par des firmes étrangères car leur gouvernement d'entreprise s'en est trouvé amélioré, leurs sureffectifs ont été licenciés et les entreprises ont pu mieux exploiter les économies d'échelle (OCDE, 2002). Les avantages de l'IDE en termes de productivité semblent avoir été les plus forts dans les pays présentant la plus forte capacité d'absorption de nouvelles technologies, grâce à la qualité supérieure de leur capital humain ou à celle de leurs institutions juridiques, réglementaires et politiques (Bijsterbosch et Kolasa, 2009). Dans l'ensemble, on dispose de plus d'éléments montrant que l'IDE stimule la productivité par son effet direct sur la création ou l'acquisition d'entreprises que par ses retombées positives indirectes (Bijsterbosch et Kolasa, 2009 ; Damijan et al., 2008 ; Hanousek et al., 2010).

Dans le cas de la Slovaquie, il apparaît que les entreprises à capitaux étrangers affichent de meilleures performances que les firmes à capitaux nationaux. Simoneti et al. (2000) ont analysé la croissance d'un vaste panel d'entreprises non financières au milieu des années 90 et constaté que les entreprises à capitaux étrangers connaissaient une croissance plus rapide de leurs actifs, de leur chiffre d'affaires, de leurs exportations, de leur valeur ajoutée et de leur emploi que les entreprises nationales, même en tenant compte du meilleur potentiel de croissance des entreprises rachetées par des intérêts étrangers. Bien que moins de 5 % des entreprises slovaques aient bénéficié d'opérations d'IDE en 2009, elles représentaient 17.7 % du total des actifs des sociétés, 15.2 % des salariés, 22.7 % des revenus d'exploitation 38.6 % des exportations de marchandises (Banque de Slovaquie, 2010). En 1999, les entreprises manufacturières à capitaux étrangers ont exporté pas moins de 68.2 % de leur chiffre d'affaires global, la construction automobile et le secteur des machines et matériels affichant des ratios supérieurs à 75 %.

La croissance de l'IDE a été faible par rapport aux autres économies en transition

L'encours des entrées d'IDE en Slovaquie a sensiblement augmenté depuis le début de la transition du pays. En 1994, cet encours dépassait tout juste 1 milliard d'euros avant d'augmenter pour atteindre près de 11 milliards d'euros en 2008, avant de redescendre à 10.5 milliards d'euros à la fin de 2009 (tableau 3.2). La majeure partie de l'encours d'IDE a toujours correspondu à des prises de participation et des bénéfices réinvestis. Bien que l'encours de l'IDE ait progressé chaque année depuis 1994, son rythme de croissance a considérablement varié au fil du temps et a été particulièrement vigoureux en 2002 et 2007.

Depuis 1994, les parts de l'IDE dans les différents secteurs ont sensiblement évolué (tableaux 3.3 et 3.4). En 1994, la plus forte part de l'encours d'IDE a été enregistrée dans le secteur manufacturier et plus précisément dans les branches bois, pâte à papier, papier, imprimerie et édition ; équipement électrique et matériel de transport. Des parts importantes étaient alors également enregistrées dans les secteurs de l'électricité, du gaz naturel, du commerce de gros et de détail ainsi que de l'intermédiation financière. En 2009, la part de l'IDE dans le secteur manufacturier était revenue à 17.3 % et à moins de 3 % dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel. En revanche, dans l'intermédiation financière, elle avait été portée à 45.2 %. On remarquera que, depuis 1994, l'Union européenne est

Tableau 3.2. **Entrées d'investissements directs étrangers**

En millions d'euros

	Position (encours en fin d'année)			Entrées ¹		
	Total		Participations et bénéfices réinvestis	Total	De l'étranger	Bénéfices réinvestis
	Valeur	% de variation				
1994	1 081	..	788	..	..	-10
1995	1 376	27	939	..	..	-20
1996	1 612	17	1 028	..	..	-4
1997	2 000	24	1 413	..	..	26
1998	2 370	18	1 720	248	207	41
1999	2 675	13	1 905	322	298	24
2000	3 110	16	2 117	435	382	53
2001	2 940	-5	2 489	310	374	-64
2002	3 948	34	3 466	970	836	134
2003	5 047	28	4 439	938	742	196
2004	5 580	11	4 874	562	286	276
2005	6 134	10	5 607	661	410	251
2006	6 822	11	6 283	504	307	196
2007	9 765	43	6 776	1 165	1 082	84
2008	11 236	15	7 473	..	..	18
2009	10 500	-7	7 439	..	..	38

1. Le total des entrées est calculé à partir d'une source différente des données du reste du tableau ; il est égal à la somme des prises de participation, des autres apports de capitaux et des bénéfices réinvestis. Les entrées en provenance de l'étranger sont égales à la différence entre le total des entrées et les bénéfices réinvestis.

Source : Banque de Slovénie et Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE.

devenue l'acteur dominant de l'IDE. La forte progression de la part de l'Autriche est surtout due à des acquisitions dans le secteur bancaire.

Sur le plan transnational, au milieu des années 90, l'encours de l'IDE par rapport au PIB était analogue à celui d'autres pays d'Europe centrale et orientale, soit 10 % environ (graphique 3.7). Toutefois, dans la décennie qui a suivi, cet encours a progressé beaucoup plus lentement que dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, en partie parce que la Slovénie n'a pas procédé à des privatisations de masse des industries de réseau comme cela a été couramment le cas dans le reste de la région. Si l'on procède à une comparaison portant sur la ventilation sectorielle de l'IDE en Slovénie, l'intermédiation financière est le seul secteur dans lequel la part de l'IDE de la Slovénie a dépassé celle des autres pays d'Europe centrale et orientale. Elle est en revanche beaucoup plus faible en Slovénie dans tous les autres secteurs de l'économie, en particulier l'industrie manufacturière, les industries de réseau comme l'énergie et les télécommunications.

La Slovénie a amélioré son dispositif de promotion directe de l'IDE

Apparemment, la Slovénie présente un environnement propice à l'IDE. La loi de 2001 relative aux opérations de change a libéralisé aussi bien l'IDE entrant que sortant, il n'y a plus de restrictions relatives au statut juridique des résidents étrangers et les succursales d'entreprises étrangères sont considérées comme résidentes. Toutefois, à certains autres égards, les conditions générales n'ont pas toujours contribué à attirer les investisseurs étrangers. Par exemple, les décisions prises par les pouvoirs publics au début de la transition ont freiné l'IDE, même si ce n'était pas leur intention initiale. Certes, les pouvoirs publics admettent que l'IDE pourrait constituer un pont important vers le développement

Tableau 3.3. Investissement direct étranger dans quelques secteurs d'activité slovènes

Encours en fin d'année

	1994		2000		2009		Variation de la part en % 1994-2009
	Millions EUR	%	Millions EUR	%	Millions EUR	%	
Total	1 081	100.0	3 110	100.0	10 500	100.0	..
Industrie manufacturière ¹	451	41.7	1 265	40.7	1 817	17.3	-24.4
Électricité, gaz, vapeur et air conditionné	242	22.4	19	0.6	262	2.5	-19.9
Alimentation en eau, assainissement et gestion des déchets	0	0.0	6	0.2	40	0.4	+0.4
Construction	2	0.1	5	0.2	105	1.0	+0.9
Commerce de gros et de détail ; réparation de véhicules automobiles	161	14.9	471	15.2	1 653	15.7	+0.9
Transports et entreposage	15	1.4	39	1.3	120	1.1	-0.2
Services d'hébergement et d'alimentation	7	0.6	19	0.6	28	0.3	-0.4
Information et communication ²	3	0.2	52	1.7	243	2.3	+2.1
Finance et assurances	123	11.4	947	30.5	4 745	45.2	+33.8
Immobilier	2	0.1	32	1.0	264	2.5	+2.4
Services professionnels, scientifiques et techniques	27	2.5	165	5.3	218	2.1	-0.4
Activités administratives, services de soutien et autres activités de services	11	1.0	8	0.3	45	0.4	-0.6
Autres ³	50	4.6	90	2.9	1 006	9.6	+4.9

1. Hors tabac, produits combustibles et pharmaceutiques.

2. Hors réalisation de programmes et radiotélévision.

3. Pour l'essentiel, il s'agit d'activités comptant certaines années moins de trois sociétés avec IDE sous forme de fonds propres. À partir de 2008, les biens immobiliers détenus par des non-résidents sont également inclus.

Source : Banque de Slovénie (2010), Direct Investment 2009.

Tableau 3.4. Investissement direct étranger en Slovénie par pays investisseurs

Encours en fin d'année

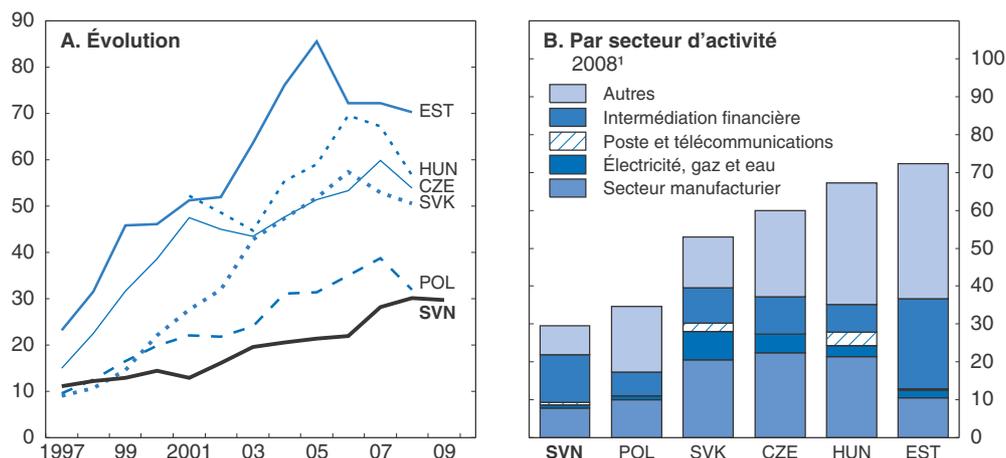
	1994		2000		2009		Variation de la part en % 1994-2009
	Millions EUR	%	Millions EUR	%	Millions EUR	%	
Total	1 080.8	100.0	3 109.8	100.0	10 500.2	100.0	..
OCDE	734.5	68.0	2 982.1	95.9	9 680.8	92.2	+24.2
Union européenne	670.5	62.0	2 732.6	87.9	8 737.0	83.2	+21.2
Autriche	242.0	22.4	1 384.1	44.5	5 123.7	49.1	+26.7
Suisse	51.3	4.7	129.6	4.2	958.4	9.1	+4.4
France	125.7	11.6	320.5	10.3	684.8	6.5	-5.1
Italie	111.1	10.3	193.9	6.2	586.1	5.6	-4.7
Allemagne	160.0	14.8	372.3	12.0	572.9	5.5	-9.3
Pays-Bas	9.0	0.8	96.4	3.1	551.9	5.3	+4.4
Belgique	4.0	0.4	7.6	0.2	337.1	3.2	+2.8
Croatie	334.1	30.9	54.6	1.8	325.4	3.1	-27.8
Luxembourg	0.2	0.0	35.2	1.1	239.2	2.3	+2.3
Autres ¹	43.4	4.0	515.6	16.6	1 090.7	10.4	+6.4
dont :							
République tchèque	0.1	0.0	112.8	3.6	77.6	0.7	+0.7
Hongrie	-0.1	0.0	7.3	0.2	50.8	0.5	+0.5

1. Les données pour 2009 englobent les biens immobiliers détenus par des non-résidents.

Source : Banque de Slovénie (2010), Direct Investment 2009.

Graphique 3.7. Position d'investissement direct étranger

En pourcentage du PIB



1. 2007 pour l'Estonie, la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque.

Source : Eurostat (2010), « Économie et finances », Base de données Eurostat, décembre et Banque de Slovénie (2010), Direct Investment 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369657>

d'une économie ouverte et tirée par les exportations au sein d'une Europe intégrée, mais ils n'ont jamais élaboré de dispositif cohérent à cet effet. Au niveau macroéconomique, les autorités monétaires ont résisté à l'afflux de capitaux pour réduire les tensions à la hausse de la monnaie. Parallèlement, le processus de privatisation a explicitement favorisé les rachats internes et il n'a pas été achevé, l'État conservant directement ou indirectement des participations importantes dans des entreprises de tous les secteurs de l'économie. Au début de la décennie, le gouvernement a décidé d'encourager plus activement l'IDE par les actions suivantes :

- Ouvrir la privatisation des actifs publics à des investisseurs stratégiques et institutionnels.
- Adapter les incitations économiques existantes de façon que de nouveaux investisseurs étrangers puissent en bénéficier et que ces mécanismes soient comparables à ceux des pays concurrents.
- Instaurer un régime concurrentiel d'imposition des entreprises, avec allègements fiscaux en faveur de l'investissement, dotations aux amortissements et possibilités de report en avant des pertes.
- Créer une société publique chargée de gérer les zones de développement industriel et attribuer à des entreprises publiques présentant des possibilités en termes d'espace la mission d'assurer une offre concurrentielle de terrains aux investisseurs nationaux et étrangers.
- Créer une institution chargée d'attirer l'IDE et dotée d'un mandat juridique clair, d'un organe de contrôle, d'effectifs suffisants et de ressources budgétaires.

En 2001, le gouvernement a créé l'Agence publique slovène pour l'entrepreneuriat et les investissements étrangers (*Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije* – JAPTI), en partie en réaction à des critiques selon lesquelles la Slovénie se montrait trop passive dans sa volonté d'attirer l'IDE. Cet organisme a pour mandat d'améliorer l'attractivité de la Slovénie en tant que destination de l'IDE en offrant un

éventail de services aux entreprises étrangères envisageant de procéder à de nouveaux investissements directs en Slovénie².

Il existe désormais toute une série de concours financiers non remboursables à la disposition des entreprises envisageant d'investir directement Slovénie. Depuis 2000, le Mécanisme d'aide au cofinancement des investissements de l'étranger a été mis en place pour cofinancer de nouveaux investissements directs qui créent des emplois en Slovénie. Le volume des cofinancements disponibles et le seuil de création d'emplois à respecter pour bénéficier de ce dispositif dépendent des caractéristiques de l'entreprise et de la nature du projet d'investissement. Par exemple, un investissement réalisé par de nouveaux investisseurs étrangers, de petites entreprises, ainsi que des projets portant sur la R-D, sur le secteur des biens destinés à la consommation intérieure et sur les régions déshéritées bénéficient d'un traitement plus favorable dans le cadre de ce dispositif que les autres projets d'investissement. Les coûts consacrés à l'immobilier non commercial, aux usines et équipements, à la création d'emplois, aux études de faisabilité et aux services de conseil (uniquement pour les petites et moyennes entreprises) sont tous admis au bénéfice du cofinancement. Des aides financières sont également apportées aux entreprises à des fins d'embauche et de recyclage de personnel précédemment au chômage, de nouveaux diplômés ou de chercheurs venant occuper de nouveaux postes dans l'entreprise.

Outre ces incitations financières directes en faveur de l'IDE, la Slovénie a mis en place des zones franches économiques et douanières dans le port de Koper et la ville de Maribor, leur existence ayant été récemment prolongée jusqu'à la fin de 2013. Dans le cas des zones franches douanières, les entreprises échappent aux droits de douane ou à d'autres mesures de politique commerciale, jusqu'au moment où les marchandises sont expédiées en dehors de la zone. Les entreprises éligibles bénéficient de toute une série d'avantages, notamment :

- Une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour les importations d'équipements, de matériel de production et de services nécessaires à la production d'exportations et à d'autres activités autorisées.
- Une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, ramené de 20 % en 2010 à 10 %.
- Un abattement d'impôt de 50 % au titre des investissements sous forme d'actifs corporels au sein de la zone franche douanière.
- Une réduction de l'assiette d'imposition de 50 % au titre des salaires des apprentis et des anciens chômeurs de longue durée.

En janvier 2010, le gouvernement a adopté des mesures budgétaires destinées à encourager les entreprises à s'implanter et à se développer dans la région du Pomurje, qui a été gravement affectée par la crise. En octobre 2010, le gouvernement a préparé un nouveau projet de loi sur l'équilibre du développement régional qui accorde le bénéfice de ces mesures de soutien à trois autres régions. Parmi les mesures mises en place pour la région du Pomurje jusqu'en 2015, on retiendra :

- Des aides en faveur de l'amélioration de l'environnement industriel et commercial et des dépenses d'équipement.
- Des incitations fiscales et des remboursements de cotisations patronales d'assurance sociale et santé.
- La possibilité de réduire les bénéfices avant impôts à concurrence de 70 % des dépenses d'équipement.

- Un traitement prioritaire des projets d'investissement lors de soumissions en vue d'obtenir des financements du Fonds national de développement et du Fonds de cohésion de l'Union européenne.
- L'apport de diverses formes de soutien institutionnel.

Les sociétés immatriculées en Slovénie peuvent aussi bénéficier de mécanismes de promotion et de protection des exportations mis en place par la Société slovène pour l'exportation (*Slovenska izvozna družba*), y compris des services financiers concernant l'assurance, le financement et la garantie des exportations. La Société slovène pour l'exportation assure les crédits à l'exportation contre les risques commerciaux et non commerciaux ainsi que contre des risques non commerciaux pour les investissements directs slovènes à l'étranger. Des soutiens financiers en faveur de projets spéciaux peuvent être obtenus au cas par cas.

Il convient cependant d'améliorer encore les conditions générales de l'IDE

Les mesures de promotion directe de l'IDE ne sont qu'une composante d'une stratégie plus générale destinée à attirer l'investissement étranger. Les investisseurs étrangers sont généralement motivés par trois grands facteurs : la rentabilité attendue des différents projets ; la facilité d'intégration de l'activité de leurs filiales dans des stratégies mondiales ; et la qualité globale des conditions générales qui affectent les risques et les rendements attendus par les entreprises envisageant de procéder à des investissements directs étrangers. Comme les pays ne peuvent influencer la taille et la géographie du marché local, il est essentiel de se concentrer sur l'amélioration de la qualité des conditions générales. Les ingrédients essentiels dans ce domaine sont les suivants (Blonigen, 2005 ; OCDE, 2002) :

- L'intégration avec les marchés étrangers et l'ouverture aux échanges et à l'investissement.
- L'existence de politiques et d'institutions macroéconomiques solides propres à encourager une forte croissance tout en minimisant l'instabilité, à préserver la discipline budgétaire et à contenir les tensions inflationnistes.
- Des institutions juridiques et politiques transparentes permettant de préserver la stabilité de l'environnement industriel et commercial, de limiter les coûts d'information ainsi que les ressources consacrées à la recherche de rentes et à la corruption.
- Un régime d'imposition des entreprises à la fois efficient et concurrentiel sur le plan international.
- Des institutions du marché du travail qui soient flexibles et encouragent l'activité, veillent à une progression des salaires parallèle à la productivité et maintiennent de faibles coûts d'embauche et de licenciement.
- Des établissements d'enseignement de grande qualité qui assurent un vivier de travailleurs convenablement qualifiés.
- Des marchés financiers et bancaires étoffés et fonctionnant bien.
- Une paperasserie limitée afin de minimiser les coûts de création d'activité des entreprises.
- Une politique de la concurrence et des organismes de tutelle et de surveillance sectoriels qui assurent l'application de règles équitables aux investisseurs étrangers et nationaux.
- Un dispositif de gouvernement d'entreprise qui encourage de bonnes pratiques de gestion et de reddition des comptes dans les entreprises tant privées que publiques.

- Un régime de propriété qui favorise la participation des investisseurs privés et étrangers lorsque les gains d'efficacité attendus de privatisations sont considérables.

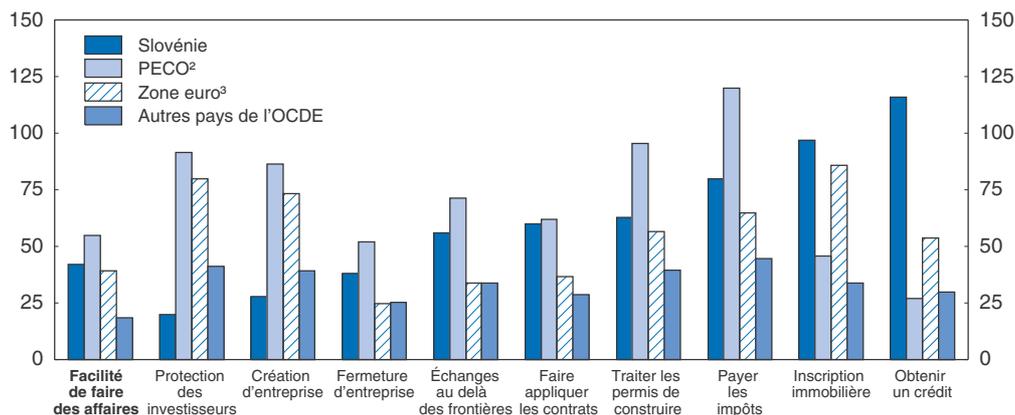
Selon une enquête réalisée par la JAPTI (2009) auprès de 140 entreprises à capitaux étrangers, l'environnement industriel et commercial de la Slovénie présentait des caractéristiques de nature à la fois à attirer et à repousser l'investissement étranger. Sur le plan positif, la relative stabilité de la situation politique macroéconomique, la position géostratégique de la Slovénie qui offre de bonnes possibilités d'accès aux marchés européens, une réglementation largement harmonisée avec celle du reste de l'UE, la prestation de services efficaces et des infrastructures de grande qualité sont autant de facteurs qui ont encouragé les investisseurs étrangers à s'établir en Slovénie. Sur le plan négatif, il y a aussi des désincitations à travailler en Slovénie, à savoir le niveau élevé des impôts et des coûts de main-d'œuvre, les difficultés pour licencier des travailleurs ou les réaffecter ou les muter au sein des entreprises, le manque de main-d'œuvre qualifiée, l'inefficacité des procédures judiciaires, de la réglementation des faillites et de la protection de la concurrence, les difficultés pour acheter des terrains, des installations industrielles et commerciales et pour obtenir des permis de construire ; enfin la faible taille du marché slovène (graphique 3.8). En outre, les privatisations du début de la transition ont favorisé les rachats par des cadres et salariés des entreprises et la restructuration des sociétés privées a été lente et a découragé la recherche de partenaires étrangers stratégiques. L'interruption des privatisations a aussi freiné l'IDE dans des secteurs comme l'énergie, l'eau, les télécommunications, les transports et la banque. Les contraintes analogues pesant sur l'IDE ont été mises en évidence dans l'*Examen de l'OCDE des politiques de l'investissement de la Slovénie* (OCDE, 2002). Bien qu'un certain nombre d'améliorations aient été apportées depuis lors en facilitant la création d'entreprises, en renforçant la surveillance de la concurrence, en réduisant les taux d'imposition des sociétés et des personnes physiques, en améliorant le fonctionnement de l'administration fiscale et en réduisant les restrictions à l'encontre des échanges avec l'extérieur, les progrès sur le plan des conditions générales ont dans l'ensemble été lents.

La fiscalité des entreprises ne semble pas faire obstacle à l'IDE

L'imposition des bénéfices des entreprises freinant l'investissement en réduisant le rendement net des projets d'investissement (OCDE, 2007), l'IDE sera, toutes choses égales par ailleurs, moindre dans les pays où les taux effectifs d'imposition des sociétés sont élevés. Comme on l'a vu cependant, toute une série d'autres conditions générales affectent l'IDE et la faiblesse de la fiscalité ne peut pas servir de substitut à des conditions générales médiocres. Même si un petit pays importateur de capitaux connaissant une offre parfaitement élastique de capitaux étrangers peut juger optimal de renoncer à appliquer en tant que pays d'accueil l'impôt sur le revenu à l'IDE entrant (cette imposition se reportant intégralement sur le travail), lorsque l'on ne peut pas intégralement imposer les profits économiques, l'application d'un certain niveau d'imposition par ce type de petit pays d'accueil peut être efficace (Gordon et MacKie-Mason, 1994 ; OCDE, 2007). En outre, étant donné que les conditions générales et les caractéristiques du marché dans le pays d'accueil dépendent des dépenses publiques passées et présentes consacrées à des biens publics, il est important de recouvrer des impôts sur les profits économiques pour financer les dépenses consacrées à ces biens publics qui attirent l'IDE.

Les effets de la fiscalité sur l'IDE peuvent aussi varier sensiblement en fonction des types d'impôt, de la mesure des activités d'IDE et du régime fiscal appliqué dans le pays

Graphique 3.8. Classement « Doing Business 2011 » de la Banque mondiale
Classement parmi 183 pays¹



1. Les économies sont classées en fonction de la facilité d'y faire des affaires, la plus grande facilité correspondant au meilleur classement. Plus la barre est élevée, plus les conditions sont difficiles pour les entreprises. Les données agrégées par zone sont des moyennes non pondérées des classements.
2. Pays d'Europe centrale et orientale également membres de l'OCDE : Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque.
3. Pays de la zone euro avant l'élargissement de 2007.

Source : Banque mondiale et International Finance Corporation (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369676>

d'accueil et dans le pays de la maison-mère. Par exemple, les multinationales sont généralement imposables aussi bien dans le pays d'accueil que dans leur pays d'origine, les pays appliquant différentes méthodes pour traiter ce problème de double imposition, ce qui complique d'autant les effets attendus de la fiscalité sur l'IDE (Gordon et Hines, 2002). En outre, en présence d'économies d'agglomération, la concentration des entreprises se renforce, ce qui incite les investisseurs à se porter sur des marchés importants et à exporter vers des petits marchés et ce qui introduit une inertie dans le choix d'implantations qui pourraient donner lieu à une imposition sans distorsion de l'investissement. Pour ces raisons, bien que la plupart des études concluent à une relation négative entre fiscalité et IDE, les estimations s'inscrivent dans une fourchette très large et dépendent de la situation et des orientations du pays d'accueil (Cummins et Hubbard, 1994 ; Desai *et al.*, 2005 ; Djankov *et al.*, 2008 ; OCDE, 2007). Certains signes montrent que l'investissement dans le capital physique est plus sensible à la fiscalité que d'autres composantes de l'IDE et que les élasticités de l'impôt sont plus importantes dans le cas de petites économies ouvertes au sein de l'UE (Desai *et al.*, 2005 ; OCDE, 2007). De la même façon, les éléments dont on dispose à l'échelle internationale indiquent que les petites économies ouvertes font moins appel à l'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés et plus à une taxation des dépenses et des échanges (Desai *et al.*, 2005). Il ne semble pas que l'exonération fiscale des dividendes et les mécanismes d'avoir fiscal, ou encore les incitations financières directes comme le cofinancement des investissements, produisent un impact notable sur l'IDE (Blomstrom et Kokko, 2003).

Dans l'ensemble, la fiscalité ne semble pas constituer une contrainte majeure pour l'investissement étranger en Slovénie. Les indicateurs relatifs à l'efficacité de la fiscalité slovène donnent des résultats en demi-teinte par rapport à ceux d'autres pays de l'OCDE ou d'Europe centrale et orientale. Du côté positif, les impôts et cotisations pesant sur le

travail sont très inférieurs à ceux d'autres économies d'Europe centrale et orientale³. Même si les contraintes administratives du régime fiscal y sont également moindres, on constate tout de même un écart dans ce domaine par rapport à des pays de l'OCDE plus avancés (tableau 3.5). La diversité des méthodes pouvant être utilisées pour calculer les taux effectifs de l'impôt sur les sociétés et le fait que ces taux effectifs peuvent varier en fonction du type de projets d'investissement et de leurs modes de financement compliquent la comparaison des régimes d'imposition des entreprises. Par exemple, selon l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale, aussi bien le taux légal que le taux effectif d'imposition des sociétés sont plus élevés en Slovaquie que dans les autres économies d'Europe centrale et orientale et sont proches de la moyenne OCDE. Toutefois, selon un projet récent destiné à la Commission européenne qui fait appel à une autre méthode, le taux effectif d'imposition des sociétés en Slovaquie en 2009 était comparable à ceux des autres économies d'Europe centrale et orientale et inférieur à la moyenne de la zone euro (tableau 3.6). Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, l'imposition des sociétés slovaques favorise le financement des projets par l'emprunt par rapport à un financement sous forme de participations et de réinvestissement de bénéfices. En outre, ce système semble privilégier l'investissement dans les machines par rapport à d'autres types d'investissements.

Tableau 3.5. Paiement des impôts

2011

	Slovaquie	République tchèque	Hongrie	Pologne	République slovaque	Zone euro ^{1,2}	Autres OCDE ¹
Paiements (nombre par an) ³	22	12	14	29	31	12	12
Temps nécessaire (heures par an) ⁴	260	557	277	325	257	182	185
Taux d'imposition total (en % du bénéfice commercial) ⁵	35.4	48.8	53.3	42.3	48.7	47.9	38.7
Impôt sur les bénéfices	14.8	7.4	16.7	17.7	7.0	14.7	19.3
Impôts et cotisations sur la main-d'œuvre	18.2	38.4	34.4	22.1	39.6	30.7	15.9
Autres impôts	2.4	3.0	2.2	2.5	2.1	2.5	3.4

1. Moyennes non pondérées.

2. Pays de la zone euro avant l'élargissement de 2007.

3. Nombre total d'impôts et de cotisations payées, mode de paiement, fréquence des paiements et nombre d'organismes concernés.

4. Temps nécessaire pour préparer, déclarer et payer (ou retenir à la source) trois grands types d'impôts et de cotisations : l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la valeur ajoutée ou les taxes sur le chiffre d'affaires et impôts sur le travail, y compris les impôts sur les salaires et les cotisations sociales.

5. Somme de l'ensemble des différents impôts et cotisations obligatoires payables par l'entreprise après prise en compte des déductions et exemptions.

Source : Banque mondiale et International Finance Corporation (2010), *Doing Business 2011* (Base de données).

Il y a quelques domaines dans lesquels des réformes seraient utiles. Il serait souhaitable d'alléger encore les contraintes administratives du régime fiscal en réduisant le nombre de versements de l'impôt à effectuer et le temps nécessaire aux entreprises pour satisfaire à leurs obligations fiscales. Il importe en outre de maintenir la certitude du régime fiscal et sa transparence. Bien que les taux légaux et effectifs de l'impôt sur les sociétés en Slovaquie ne soient plus particulièrement faibles, il semble y avoir peu d'avantages à réduire encore le poids de l'impôt sur les sociétés dans la situation budgétaire actuelle. Cette idée est confortée par le fait que la très grande faiblesse de l'imposition des sociétés dans certains pays d'Europe centrale et orientale se répercute sur le travail, phénomène qui affecte lui-même négativement les incitations à l'offre de

Tableau 3.6. **Taux effectif moyen de l'impôt sur les sociétés**¹
En pourcentage

		Slovénie	PECO ²	Zone euro ³	Autres UE	États-Unis
Total	1998	20.9	28.6	31.5	27.7	..
	2009	19.1	17.8	25.2	18.8	37.4
Bénéfices réinvestis	1998	24.0	32.8	35.9	31.0	..
	2009	21.7	20.2	28.3	20.9	42.1
Apports de capitaux propres	1998	24.0	31.8	35.0	32.1	..
	2009	21.7	20.2	28.3	21.7	42.1
Capitaux empruntés	1998	15.3	21.2	23.6	21.3	..
	2009	14.4	13.4	19.5	14.5	28.6
Bâtiments industriels	1998	18.8	28.7	31.6	28.6	..
	2009	18.5	19.0	26.1	20.0	38.0
Actifs incorporels	1998	20.3	28.7	29.7	25.8	..
	2009	19.6	16.2	23.4	17.2	40.1
Machines	1998	19.3	26.8	29.8	25.7	..
	2009	17.5	16.9	24.0	17.3	36.9
Actifs financiers	1998	24.4	30.6	34.7	29.7	..
	2009	20.5	19.0	27.7	20.2	37.9
Stocks	1998	22.0	28.3	31.5	28.7	..
	2009	19.5	18.0	24.8	19.1	34.1
<i>Pour mémoire</i>						
Taux légal d'imposition des sociétés ⁴	1998	..	31.6	37.8	..	39.4
	2009	21.0	19.5	27.1	..	39.1

1. Les données agrégées par zone sont des moyennes non pondérées des classements.
2. Pays d'Europe centrale et orientale également membres de l'OCDE : Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque.
3. Pays de la zone euro avant l'élargissement de 2007.
4. Taux de base combinés appliqués à l'échelon central et aux échelons infranationaux. Taux nominal pour la Slovénie.

Source : M.P. Devereux et al. (2010), « Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology », Projet destiné à la Commission européenne, TAXUD/2008/CC/099, *Intermediate Report*, Centre for European Economic Research (ZEW) et OCDE (2010), *Base de données de l'OCDE sur les impôts*, www.oecd.org/ctp/taxdatabase, juillet.

main-d'œuvre. Toutefois, si la tendance à la réduction de l'imposition des sociétés se poursuit, la Slovénie finira également par subir des pressions pour s'aligner sur les autres pays. En attendant, compte tenu de ces pressions concurrentielles, le gouvernement doit résister aux pressions visant à alourdir l'impôt sur les sociétés. Toute augmentation des impôts destinée à assainir les finances publiques doit porter sur des facteurs de production moins mobiles et sur des taxes environnementales. À plus long terme, il conviendrait d'envisager également une réduction de l'écart considérable entre le taux d'imposition des sociétés et le taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, écart qui incite les propriétaires d'entreprises à échapper à l'impôt en réinvestissant les bénéfices dans leur entreprise, puis à vendre des actions de façon à être imposés au titre des plus-values et non pas au taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Des mesures supplémentaires pourraient être également prises pour préserver la neutralité de la fiscalité des sociétés en réduisant le biais à l'encontre du financement sur fonds empruntés⁴.

Les incitations financières directes proposées aux entreprises étrangères investissant en Slovénie ont été comparées aux mesures mises en place ailleurs en Europe et elles ont contribué à répondre à la crainte que l'attitude du gouvernement à l'égard de l'investissement étranger ne soit trop passive. Les zones économiques et douanières sont

également courantes ailleurs dans la région. Néanmoins, le cofinancement des projets d'investissement et les zones spéciales ont un coût d'opportunité qui impose au gouvernement de veiller à ce que les coûts de ces mesures ne soient pas supérieurs à leurs avantages. À ce jour, on ne dispose que de peu d'analyses économétriques de l'ampleur des gains de prospérité découlant de ces mesures en Slovénie. Toutefois, les publications de portée plus générale n'ont guère montré que les aides financières directes accroissent l'IDE, en partie parce qu'elles sont souvent ciblées selon des critères politiques. Les gains de prospérité semblent dépendre de l'existence de retombées horizontales positives et sont donc conditionnés par la capacité et la motivation des entreprises locales à investir pour absorber les technologies et les qualifications étrangères. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de soutenir également l'apprentissage et l'investissement dans les entreprises locales. De ce point de vue, le gouvernement slovène devrait entreprendre un examen des aides financières actuelles, avec une évaluation rigoureuse de leurs coûts et de leurs avantages et de la façon dont on peut accroître leurs avantages nets. Les pouvoirs publics devraient aussi se demander s'il est utile de proposer plus de subventions en faveur de l'investissement dans des secteurs exportateurs compte tenu des écarts substantiels de productivité qui existent également dans le secteur des biens destinés à la consommation intérieure. Il conviendrait aussi d'examiner les performances des zones économiques et douanières spéciales. On peut être en particulier préoccupé par le manque d'activité dans la zone douanière de Maribor. À la fin de la décennie, il n'y avait que quelques entreprises opérant dans cette zone douanière, contrairement à ce que l'on pouvait observer dans celle de Koper. Bien que le gouvernement se soit engagé à maintenir l'existence de la zone de Maribor au moins jusqu'en 2011, il conviendrait d'établir rapidement ce qui explique les performances médiocres de cette zone et s'il faut prendre des mesures pour en améliorer les performances ou pour la supprimer.

Améliorer les institutions du marché du travail et de l'enseignement permettrait d'attirer plus d'investisseurs étrangers

La flexibilité et l'efficacité des institutions du marché du travail et de l'enseignement sont un aspect essentiel des conditions générales de l'IDE. Les entreprises cherchant à redéployer leurs chaînes d'approvisionnement au moyen d'opérations d'IDE vertical ou à accroître leur accès au marché en rachetant des entreprises nationales inefficaces sont moins susceptibles de se porter sur des pays où il est difficile et coûteux d'embaucher, de licencier et de redéployer la main-d'œuvre, où les coûts de main-d'œuvre sont trop élevés ou dans lesquels on ne dispose pas d'une réserve suffisante de travailleurs convenablement qualifiés. Les investisseurs évaluant les avantages d'une délocalisation ou d'une réorganisation de leurs entreprises dans un autre pays doivent avoir l'assurance de parvenir à des niveaux de productivité analogues à ceux qu'ils enregistrent dans leur pays d'origine, mais moyennant des coûts de main-d'œuvre inférieurs. L'important dans les décisions d'investissement n'est pas tant le coût absolu de la main-d'œuvre dans les différents pays, que le coût de la main-d'œuvre par rapport à sa productivité. Cela suppose que la Slovénie, qui affiche un niveau de vie et des salaires supérieurs à ceux des autres pays d'Europe centrale et orientale, peut rester une destination intéressante pour des investisseurs recherchant des avantages en termes de facteurs si la productivité de la main-d'œuvre est suffisamment élevée pour compenser les coûts de main-d'œuvre supérieurs ou si les institutions du marché du travail garantissent une plus grande flexibilité aux entreprises.

Malheureusement, des enquêtes et des éléments empiriques tendent à montrer que les institutions du marché du travail et de l'enseignement supérieur sont le point noir de l'environnement de l'IDE en Slovénie. Selon l'enquête *Doing Business* 2010 de la Banque mondiale, la Slovénie est la moins bien classée de tous les pays de l'OCDE selon le critère « embauche des travailleurs » et a également été moins performante au regard de tous les autres indicateurs pris en compte dans l'enquête (Banque mondiale, 2009). Ce mauvais classement de la Slovénie est cohérent avec son score très élevé au regard de l'indicateur de l'OCDE relatif à la législation de protection de l'emploi (LPE), ce qui reflète les coûts et difficultés considérables liés au licenciement de travailleurs et aux modifications des conditions d'emploi des travailleurs à durée indéterminée. En outre, même si les investisseurs étrangers présents en Slovénie semblent y avoir trouvé des coûts unitaires de main-d'œuvre plus bas dans leurs filiales locales que dans leur pays d'origine, dans l'ensemble, les coûts unitaires de main-d'œuvre sont élevés dans le secteur manufacturier par rapport à ceux des autres pays européens (tableau 3.7). Par exemple, la valeur ajoutée par salarié en République slovaque n'est que légèrement inférieure à celle de la Slovénie alors que les coûts de main-d'œuvre par salarié y sont inférieurs d'environ 40 %. Cela explique probablement en partie pourquoi les flux d'IDE à destination du secteur manufacturier slovaque ainsi que la croissance sectorielle globale, y ont été beaucoup plus élevés qu'en Slovénie ces dix dernières années. Le système d'enseignement primaire et secondaire slovène fonctionne bien, les élèves étant régulièrement bien classés d'après les critères du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA). En revanche, le secteur de l'enseignement supérieur est inefficace, il n'incite guère les étudiants à achever rapidement leurs études et à acquérir de bonnes qualifications dans des domaines techniques comme la science et l'ingénierie ; enfin, il n'encourage pas assez les partenariats innovants avec les entreprises (chapitre 2).

Tableau 3.7. **Valeur ajoutée et coûts de main-d'œuvre par salarié**¹

Secteur manufacturier, 2009

	Valeur ajoutée par salarié (EUR)	Coûts de main-d'œuvre par salarié (EUR)	Ratio de la valeur ajoutée aux coûts de main-d'œuvre
Slovénie	29 769	20 561	1.45
Allemagne	57 071	44 987	1.27
Autriche	76 020	45 645	1.67
Estonie	15 467	11 124	1.39
Hongrie	20 345	10 033	2.03
Pologne	17 561	7 875	2.23
République slovaque	25 737	13 134	1.96
République tchèque	23 936	12 612	1.90
UE15	59 491	41 217	1.44

1. Valeur ajoutée brute aux prix de base et rémunération des salariés.

Source : Eurostat (2010), « Économie et finances », Base de données Eurostat, décembre.

Les progrès accomplis vers l'amélioration de la flexibilité du marché du travail slovène et vers une congruence de la croissance des coûts de main-d'œuvre et de la productivité ont été lents⁵. Certes, il y a eu quelques mesures de réduction des contraintes pesant sur l'emploi à travers le projet de loi sur les « mini emplois » et d'autres mesures de réforme. Toutefois, ces mesures accroissent principalement la flexibilité dans les secteurs des services où les contrats de travail temporaire sont courants, comme le commerce de détail,

les secteurs de l'accueil et du tourisme, plutôt que dans des secteurs comme l'industrie manufacturière et les services collectifs qui ont le plus besoin d'investissements étrangers. De plus, trop souvent, la fixation des salaires semble sans rapport avec des considérations économiques. La croissance des salaires dans le secteur public a été rapide ces dernières années, ce qui a attiré trop de salariés qualifiés vers le secteur public et exercé des tensions à la hausse des salaires dans le secteur privé. La décision récente du gouvernement de relever le salaire minimum de 23 % va ajouter à ces tensions et porter préjudice à la compétitivité du pays (voir le chapitre 1).

Créer une entreprise est devenu plus aisé, mais il est encore trop difficile d'acquérir et d'aménager des terrains

Parmi les autres aspects de l'environnement industriel et commercial qui influence l'investissement étranger, on peut évoquer les procédures administratives auxquelles les investisseurs doivent se soumettre avant de pouvoir entreprendre une activité dans un pays. Il s'agit notamment de l'immatriculation des sociétés, ainsi que de l'acquisition de terrains, l'obtention d'autorisations d'exercice et de permis de construire. Ces dernières années, des progrès importants sont venus faciliter la création d'entreprises. Le nouveau système e-VEM d'immatriculation en ligne des sociétés a réduit les délais et les coûts de création de sociétés à responsabilité limitée et a contribué à améliorer sensiblement le classement de la Slovaquie selon l'indice « création d'entreprise » de l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale par rapport à d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Un système unifié de mesures des coûts administratifs a été mis en place et a facilité les études d'impact des nouveaux règlements. En outre, un programme de réduction des obstacles administratifs simplifie les procédures administratives et réduit les obligations de déclaration pesant sur les entreprises. Toutefois, malgré ces progrès dans le sens d'une réduction de la paperasserie, les investisseurs étrangers continuent de se heurter à de trop nombreux obstacles pour acheter et aménager des terrains. Toujours d'après l'enquête 2011 de la Banque mondiale, la Slovaquie se classe au 97^e rang sur 183 pays pour la facilité de transfert de la propriété foncière (voir plus haut, graphique 3.8 ; Banque mondiale, 2010). Des contraintes sur le plan de l'offre réduisent aussi les surfaces disponibles et font grimper les prix, même si ce problème a été en partie atténué à la suite de la crise financière. Comme dans d'autres domaines de la réglementation administrative, le gouvernement devrait prendre des mesures pour réduire sensiblement le coût et la complexité de l'acquisition et de l'aménagement de terrains.

Une rationalisation des participations de l'État et une amélioration de leur gouvernance stimuleraient la productivité et l'IDE

Les participations publiques et le contrôle des entreprises opérant dans le secteur marchand de l'économie sont fréquents en Slovaquie. Parmi les entreprises publiques, on distingue celles qui sont directement (partiellement ou entièrement) détenues par l'État, celles qu'il détient indirectement par l'intermédiaire du fonds de retraite (KAD) ou du fonds de restitution (SOD), et celles qui relèvent de ces deux catégories à la fois. Le KAD administre le régime de retraite des fonctionnaires slovaques et propose également des plans de retraite obligatoire et complémentaire au secteur privé. Le SOD a été créé pour indemniser les propriétaires antérieurs d'entreprises privatisées et il devrait être liquidé d'ici 2016. À la mi-2010, l'État détenait une participation directe de plus de 10 % dans 50 entreprises (tableau 3.8). Sur ces entreprises, 19 étaient détenues et contrôlées à

100 % par l'État, 15 contrôlées majoritairement et, dans 16 d'entre elles, l'État détenait une minorité de contrôle. C'est dans les secteurs des industries de réseau (énergie, ports, télécommunications, poste et chemin de fer), la banque (avec une participation majoritaire dans les deux principales banques du pays) et l'assurance que l'on trouve le plus couramment des entreprises publiques détenues directement. Nombre d'entreprises dans lesquelles l'État détient une minorité de contrôle de façon indirecte opèrent dans des secteurs de l'économie comme l'industrie manufacturière, dans lequel il est rare dans les économies développées que l'État détienne une participation de contrôle. Cinq des neuf principales entreprises cotées à la Bourse slovène sont en fait contrôlées par le KAD et le SOD (LJSE, 2009) : Petrol – premier fournisseur de pétrole et autres produits énergétiques sur le marché slovène ; la KRKA – principal fabricant de produits pharmaceutiques du pays ; Zavarovalnica Triglav – société d'assurances ; la SAVA – société holding détenant des intérêts dans la fabrication de pneumatiques, le tourisme et l'immobilier ; enfin Gorenje – fabricant d'appareils ménagers. Sur les quatre autres principales sociétés cotées, deux – Telecom Slovenia et Nova Kreditna Banka Maribor – sont directement contrôlées par l'État, tandis que la banque ABANKA est en fait contrôlée par d'autres entreprises elles-mêmes contrôlées par le KAD et le SOD.

Tableau 3.8. **Entreprises publiques**¹

Mi-2010

	Participations directes		Participations indirectes ²	
	Nombre d'entreprises		Nombre d'entreprises	Valeur (millions EUR) ³
Total	50		96	5 965
<i>dont</i> : Sociétés cotées	0		17	305
Degré de participation				
Propriété à 100 %	19		20	2 193
Contrôle majoritaire (50 < 100 %)	15		25	2 084
Minorité de contrôle (10 < 50 %)	16		51	1 666
Ventilation par type d'investissement ⁴				
Stratégique	5		9	2 548
Négociable	5		43	614
Non négociable	31		35	2 609
Autres	9		9	194
Ventilation sectorielle				
Industries extractives et manufacturières	6		24	755
Énergie	21		21	2 308
Services financiers	4		8	1 457
Transports	6		9	396
Télécommunications	2		2	724
Tourisme et commerce	0		12	213
Autres	11		20	112

1. Participations de plus de 10 %, à l'exclusion des entreprises en liquidation ou en faillite.

2. République de Slovénie, KAD (Kapitalska družba), SOD (Slovenska odškodninska družba) et PDP (Posebna družba za podjetniško svetovanje).

3. Valeur estimée à l'aide de la valeur comptable des actifs lorsqu'une valorisation convenable n'est pas possible.

4. Classification préliminaire, les investissements négociables comprennent le portefeuille du PDP.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données fournies par les autorités nationales.

La tutelle des entreprises publiques détenues directement revenait au ministère spécialisé en charge du secteur dans lequel opère l'entreprise jusqu'à la création de l'Agence pour la gouvernance des investissements, qui exercera les droits actionnaires

conformément à la loi sur la *gouvernance des investissements de l'État*. Les entreprises publiques détenues directement ont été classées en fonction de leur forme juridique, soit en tant qu'entreprises publiques détenues à 100 % aux termes de la *Loi relative aux entreprises publiques de services collectifs*, soit en tant que sociétés à responsabilité limitée relevant de la *Loi sur les sociétés*. Dans ce dernier cas, le plus courant, le rôle du ministère compétent était défini par la Loi de finances et comprenait la surveillance des activités et du financement de ces entreprises et l'exercice des droits d'actionnaire. Les entreprises publiques sur la gestion desquelles le gouvernement exerçait une « influence décisive » devaient agir avec l'accord du ministère des Finances, ce dernier assurant la coordination des demandes et administrant les participations de l'État. Le ministère des Finances était également chargé de surveiller le KAD et le SOD.

La forte proportion de participations directes et indirectes de l'État dans l'économie est largement le fruit de décisions prises au début du passage de la Slovénie d'une économie planifiée à une économie de marché (Domadenik et Prašnikar, 2004 ; OCDE, 2002). Chaque citoyen s'était vu délivrer un certificat de propriété, en fonction de son âge, certificat qui pouvait être échangé contre des actions de la société dans laquelle il était employé, contre des actions dans la centaine de sociétés vendues au public, ou contre des parts de fonds d'investissement agréés. Le contrôle des sociétés par les salariés a été favorisé par la culture qui prévalait dans l'ancienne Yougoslavie et ce biais a été ensuite conservé en accordant aux dirigeants et aux salariés un contrôle considérable sur les modalités de privatisation de leur entreprise (Domadenik et Prašnikar, 2004 ; OCDE, 2002). La *Loi de transformation des participations* a prévu le transfert à titre gratuit d'un total combiné de 40 % des actions ordinaires au KAD (10 %), au SOD (10 %) et au Fonds de développement (20 %). Le Fonds de développement ensuite était autorisé à vendre aux enchères ces actions à des fonds d'investissement qui les ont payés avec des certificats de propriété rachetés aux citoyens. Conformément à la *Loi de transformation des participations*, les entreprises avaient la possibilité de distribuer jusqu'à 20 % d'actions supplémentaires à leurs salariés, également en échange de certificats de propriété. Les entreprises pouvaient ensuite procéder à un rachat interne d'actions, à concurrence de 40 % du capital social de l'entreprise, ou vendre les actions de gré à gré.

L'une des vertus du processus de privatisation en Slovénie aura été qu'en avançant lentement dans le respect de la culture existante, il a été plus facile de maintenir un soutien politique en faveur des privatisations et plus généralement de la transition (Domadenik et Prašnikar, 2004), ce qui a conforté la stabilité politique économique du pays. Toutefois, ces avantages ont aussi comporté des coûts. L'importance et la forte dispersion de l'actionnariat interne ainsi que l'inefficacité de l'actionnariat externe dans de nombreuses sociétés n'ont pas suffisamment incité leurs dirigeants à restructurer leurs entreprises (OCDE, 2002 ; OCDE, 2011). À l'issue de la première vague de privatisation, les actionnaires internes conservaient en moyenne 44 % du capital social des entreprises privatisées et des participations encore plus importantes dans les entreprises ayant fait l'objet d'une privatisation interne. Les actionnaires internes se préoccupaient de conserver leur emploi plutôt que de maximiser la rentabilité de l'entreprise tandis que les actionnaires externes ne disposaient pas assez de pouvoirs et d'incitations pour modifier et surveiller les pratiques de la direction. Par exemple, les fonds d'investissement des privatisations, qui avait reçu 20 % des actions des entreprises nouvellement privatisées, ont été incapable d'assumer leur rôle de contrepoids à l'influence des actionnaires internes et de surveiller convenablement les performances de la direction (OCDE, 2011). Compte

tenu de ces problèmes, le succès des privatisations était lié à la question de savoir si l'actionnariat allait se concentrer au fil du temps à mesure du désengagement d'actionnaires transitoires et de l'affirmation de la présence d'investisseurs stratégiques. Bien que la concentration de l'actionnariat se soit accrue ces dix dernières années, ce processus de privatisation secondaire a été lent et inégal et les investisseurs stratégiques étrangers ont eu du mal à acquérir des participations de contrôle dans les sociétés tandis que les actionnaires internes y conservaient dans bien des cas une influence considérable.

Autre problème, les investisseurs étrangers ont été plus ou moins exclus de la première phase de privatisation (Domadenik et Prašnikar, 2004 ; OCDE, 2002). Dans l'ensemble, les investisseurs stratégiques ont acquis des participations inférieures à 3 % des entreprises privatisées et encore, pour une bonne partie ces participations sont revenues à des investisseurs nationaux. La faiblesse des participations étrangères au processus de privatisation, phénomène unique dans les économies en transition, est naturellement venue de l'accent mis sur les rachats par des actionnaires internes et de l'attribution de la majeure partie des actions externes à l'État et à des fonds quasi publics. En d'autres termes, les entreprises privatisées ont été dans l'incapacité de bénéficier d'une amélioration des technologies et des compétences managériales des investisseurs étrangers. Les études économétriques ont généralement conclu que la concentration de l'actionnariat après les privatisations n'a guère contribué à améliorer l'efficacité ou les résultats financiers des entreprises durant les années 90, les enquêtes indiquant que cela a été en partie dû à l'implication insuffisante des investisseurs stratégiques étrangers (OCDE, 2002). Bien que l'IDE ait sensiblement augmenté depuis la fin de la première phase de privatisation, sa part reste faible par rapport à ce que l'on observe normalement dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Au lieu que les investisseurs privés nationaux et étrangers assument pleinement leur rôle d'investisseurs stratégiques, ce rôle a été repris à leur compte par les deux grands fonds publics – le KAD et le SOD (OCDE, 2002 ; OCDE, 2011). Cela a permis à l'État d'exercer son influence sur de grands pans du secteur marchand slovène. Les deux fonds ont reçu 10 % des actions des entreprises au cours de la première phase des privatisations. Lors de leur création, il s'agissait d'en faire avant tout des investisseurs de portefeuille dans les entreprises privatisées. Toutefois, en pratique, les fonds, notamment le KAD, ont concentré leurs participations dans des grandes entreprises d'importance stratégique (OCDE, 2011). Par exemple, le KAD a réduit son portefeuille d'actifs qui concernaient plus de 1 200 entreprises à la fin de la première phase de privatisation, pour ramener ce nombre à environ 80 entreprises en 2009. En tant que propriétaire des fonds, les gouvernements successifs ont pu influencer les instances dirigeantes des entreprises privatisées, contrôler la composition de leur actionnariat et empêcher des entreprises étrangères d'acquérir des participations de contrôle dans des entreprises des secteurs nationaux considérés comme stratégiques par les pouvoirs publics (OCDE, 2011). On peut craindre que la nomination des administrateurs n'ait souvent été politisée et certaines transactions portant sur des actifs publics semblent avoir été réalisées en dessous des prix du marché (OCDE, 2009b ; OCDE, 2011). Bien que, juridiquement, les deux fonds soient indépendants du gouvernement et soient dotées de leur propre conseil de surveillance, dans la pratique, les initiatives des sociétés semblent être coordonnées, le gouvernement considérant les participations des deux fonds comme partie intégrante du portefeuille global de l'État (OCDE, 2011). L'ampleur véritable des participations et du contrôle de l'État dans les entreprises est également opaque. Des sociétés dans lesquelles l'État et les deux fonds publics détiennent des

participations de contrôle investissent aussi dans d'autres sociétés cotées et non cotées. Il est donc difficile de se faire une idée précise de l'ampleur des participations et du contrôle de l'État à partir de sources publiques. Bien que le ministère des Finances soit censé tenir un registre des participations de l'État, il ne collecte pas de données complètes sur ses participations effectives par l'intermédiaire des fonds publics et des filiales (OCDE, 2011). Cela réduit sensiblement la transparence de l'environnement industriel et commercial proposé aux éventuels investisseurs étrangers.

Le manque de transparence et de reddition des comptes se reflète aussi dans les dispositifs juridique, judiciaire et réglementaire. Par exemple, les droits des actionnaires minoritaires sont protégés par des règles comme l'obligation de réunir une majorité qualifiée en cas de changement important de la structure du capital et lors de la constitution de sociétés, ainsi que le droit à demander que des auditeurs indépendants vérifient des aspects comme les états financiers. Dans la pratique cependant, les droits des actionnaires minoritaires sont restreints par les seuils élevés d'exercice des droits de vote et les tribunaux n'ont pas d'expérience suffisante du traitement des litiges commerciaux. En conséquence, les intervenants sur le marché considèrent souvent que l'exécution des contrats et les recours devant les tribunaux coûtent trop cher et demandent trop de temps (OCDE, 2011). De plus, l'Autorité du marché des valeurs mobilières n'a pas été dotée de l'indépendance opérationnelle et financière nécessaire pour réguler efficacement le marché du contrôle des sociétés. Cela a parfois abouti à des pratiques douteuses en matière de rachat d'entreprises, notamment l'acquisition de participations au nom d'une autre société (ce que l'on appelle couramment du portage d'actions) (OCDE, 2011).

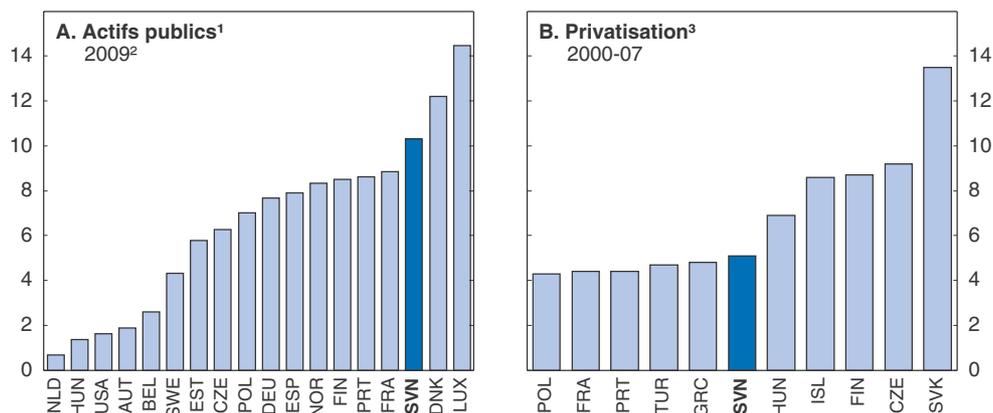
Les entreprises publiques restent dominantes dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications, de la banque, des chemins de fer, des installations portuaires et de la poste. Les participations publiques ne se limitent pas à des segments du marché dans lesquels une entreprise dispose d'un monopole naturel (comme les réseaux de télécommunications fixes) et s'étend à des segments dans lesquels les entreprises publiques sont en concurrence avec des sociétés privées. Le revers de la médaille de cette domination est que les opérations de privatisation ont été beaucoup moins importantes que dans d'autres économies en transition (graphique 3.9). De 2000 à 2007, le produit des privatisations en Slovénie a représenté un peu moins de 5 % du PIB, contre 7 % en Hongrie (qui menait également un programme de privatisation beaucoup plus important durant les années 90), 9 % en République tchèque et près de 14 % en République slovaque. Nombre d'entreprises publiques de Slovénie présentent une faible productivité et une rentabilité médiocre, en particulier dans le secteur bancaire (encadré 3.1) et dans les services collectifs où le secteur public est dominant. L'ampleur des participations de l'État a aussi freiné le développement d'un régime efficace de gouvernement d'entreprise. Ces carences sont autant de facteurs qui pèsent sur les performances économiques d'un pays dans lequel les entreprises publiques représentent un sixième de la valeur ajoutée totale de l'économie.

Le gouvernement a lancé d'importantes réformes en vue d'améliorer la gestion des actifs publics

Le gouvernement slovène a pris conscience des carences de la gestion des actifs publics et du régime de gouvernement d'entreprise et il a lancé un vaste programme de réformes dans le cadre de son adhésion à l'OCDE. En mai 2009, le gouvernement a

Graphique 3.9. Participations publiques et privatisations en Slovénie et dans d'autres pays de l'OCDE

En pourcentage du PIB



1. Représentés par la rubrique « autres participations » des états financiers consolidés du secteur des administrations publiques. Cela couvre les actifs sous forme de participations financières et exclut les actions cotées et non cotées de sociétés et de fonds communs de placement.
2. 2007 pour le Luxembourg.
3. En pourcentage du PIB de 2006. Pour la plupart des pays couverts (les dix principaux pays de l'OCDE) les données comprennent les « privatisations indirectes », à savoir la cession d'actifs d'entités constituées en sociétés par des entreprises détenues pour tout ou partie par l'État.

Source : OCDE (2010), *Statistiques des Comptes nationaux de l'OCDE* (base de données), décembre et OCDE (2009), « Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries », Groupe de travail de l'OCDE sur privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369695>

officiellement adopté un plan d'action pour la réforme du gouvernement d'entreprise en Slovénie. Parmi les éléments essentiels de ce plan, on retiendra :

- Une remise à plat des dispositions législatives protégeant les droits des actionnaires minoritaires.
- Un renforcement de la capacité des autorités judiciaires et réglementaires de surveiller l'application du droit des sociétés et de le faire respecter.
- La création d'une agence centrale autonome des participations de l'État pour coordonner l'ensemble des initiatives dans ce domaine.
- L'intention de mieux définir la relation entre le gouvernement, le KAD et le SOD, et de réorganiser les fonds pour en faire des investisseurs de portefeuille indépendants.

Par la suite, la loi portant création de la nouvelle agence centrale des participations de l'État a été adoptée en mai 2010 et l'agence a été créée en septembre de la même année. Aux termes de la nouvelle loi, l'Agence pour la gouvernance des investissements financiers de la République de Slovénie sera chargée de :

- Contrôler l'ensemble du portefeuille de participations directes de l'État.
- Exercer l'ensemble des droits actionnariaux relatifs à toutes les participations directes et indirectes, y compris pour la nomination des conseils de surveillance.
- Centraliser les informations sur les participations publiques.
- Mesurer leurs performances et en rendre compte.
- Élaborer et faire respecter un code de gouvernement d'entreprise applicable aux entreprises publiques.

L'Agence centrale sera indépendante vis-à-vis des ministères existants et sera dotée d'un conseil de surveillance et d'un directoire dont les membres seront nommés à la majorité qualifiée du Parlement sur proposition du gouvernement. À la fin de 2010, l'Agence a été chargée d'adopter un code de gouvernance des entreprises publiques et de définir et de répartir les actifs financiers publics en différentes sous-catégories (négociables, non négociables, stratégiques, d'intérêt public) afin de déterminer quels actifs doivent rester dans le giron public.

Une loi régissant la restructuration du KAD et du SOD et leurs relations avec l'État a été adoptée en septembre 2010. Comme cette loi le stipule, le KAD est en voie d'être scindé en un gérant de fonds de pension et une société d'assurance, l'Agence exerçant ensuite les droits actionnariaux. Même si les fonds ne pourront pas acquérir des actions avec droit de vote représentant plus de 5 % du total des droits de vote, les participations de contrôle des fonds doivent rester inscrites à leur bilan, l'Agence centrale étant responsable de la gestion des participations stratégiques pour le compte des fonds⁶. De ce fait, l'État risque d'avoir plus de mal à réduire l'importance globale de ses participations stratégiques ; l'Agence centrale va gérer les actifs pour le compte de l'État, mais les ayants droit du KAD et du SOD en resteront les propriétaires effectifs.

Le gouvernement a également engagé des réformes portant sur d'autres aspects du dispositif de gouvernement d'entreprise. Pour mieux améliorer la gouvernance des entreprises publiques, il a annoncé qu'un groupe d'experts indépendants allait être chargé de dresser une liste d'administrateurs « agréés » dans laquelle le gouvernement puisera pour ses nominations. Dans le cas des grandes sociétés, le groupe devra formuler des recommandations spécifiques non contraignantes à l'intention du ministère concerné, le processus de nomination étant coordonné par l'Agence centrale des participations de l'État. Dans le même temps, un nouveau processus de désignation des instances dirigeantes du KAD et du SOD sera défini dès lors que les relations entre le gouvernement et les fonds seront clarifiées. Pour améliorer la transparence des opérations de rachat d'entreprises, le gouvernement a pris des mesures visant à réduire le portage d'actions et l'Autorité du marché des valeurs mobilières a reçu le pouvoir de bloquer les droits de vote en cas de manquement à la législation.

Pour améliorer les droits des actionnaires, le gouvernement a annoncé que l'ensemble des propositions présentées lors des assemblées générales annuelles de sociétés devaient être reçues par avance par l'ensemble des actionnaires. De même, la désignation de détenteurs de procuration sera simplifiée et le code de gouvernance des entreprises publiques devrait être finalisé au début de 2011. Cela devrait améliorer le traitement des actionnaires non publics dans les entreprises publiques et protéger plus précisément les droits des actionnaires minoritaires. Le gouvernement a en outre proposé une étude sur les résultats de la l'application de la *Loi sur les sociétés*, enquête qui doit être achevée en 2012. Cette étude s'attachera à mieux définir la façon de faire respecter les droits des actionnaires minoritaires, des créanciers et des autres parties prenantes ainsi que les procédures de règlement des différends commerciaux. Un autre aspect de la refonte du gouvernement d'entreprise résidera dans une remise à plat du dispositif de tutelle et de surveillance des institutions financières afin de déterminer s'il y a lieu de réunir les différentes autorités de tutelle fonctionnelles en une « super-autorité de tutelle ». Même s'il est vraisemblablement avantageux d'adopter une approche plus harmonisée de la réglementation et de la surveillance des marchés de capitaux, leur fusion n'est sans doute pas prioritaire dans l'immédiat.

De la mise en œuvre des réformes dépendra la réalisation des gains d'efficience

Les mesures prises en 2009 et 2010 pour réformer la gestion du portefeuille d'investissements de l'État aideront à améliorer la qualité et la transparence de l'environnement industriel et commercial de la Slovénie. Il y a lieu de féliciter les autorités slovènes, qui s'engagent sur la voie de la réforme dans des conditions économiques et politiques difficiles. Cependant, l'ampleur des gains d'efficience découlant des réformes dépendra, en définitive, de la manière dont elles seront mises en œuvre.

L'agence centrale des participations de l'État devra être solide, dotée de ressources suffisantes et responsable

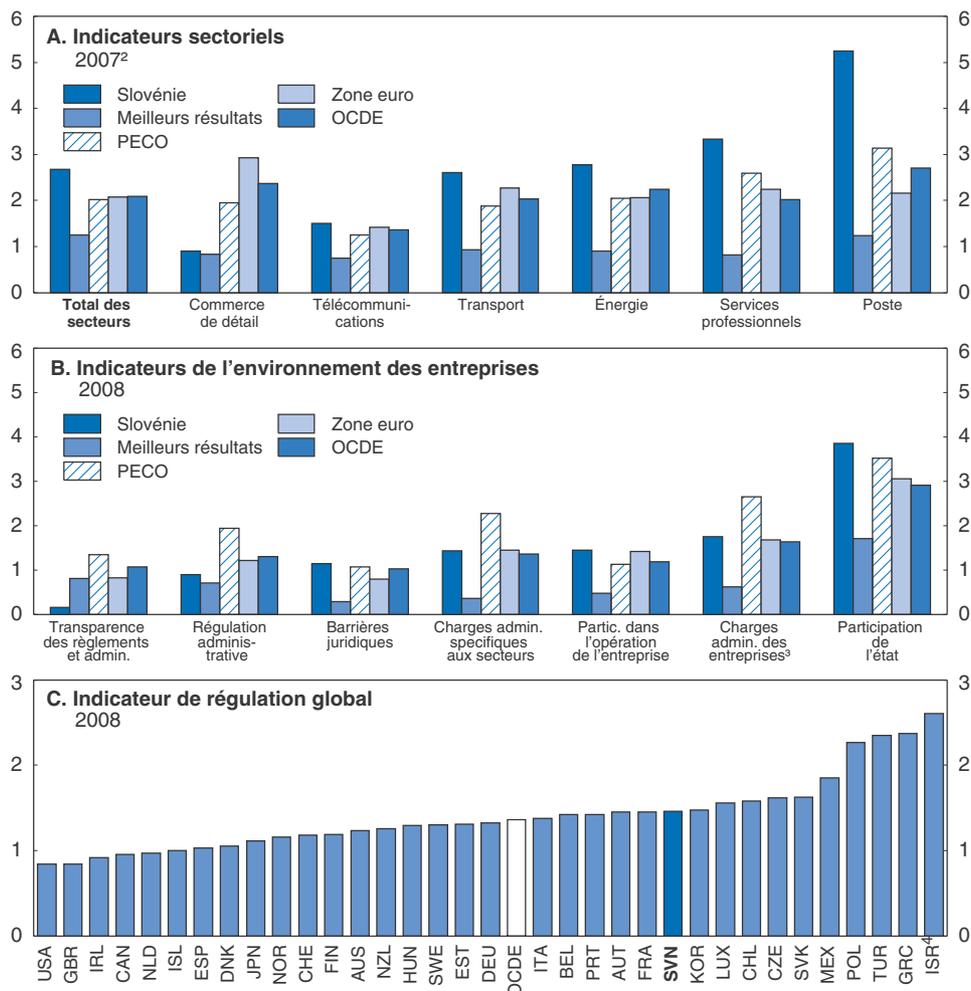
Les agences de ce type sont courantes dans les pays européens où l'État possède un important portefeuille d'actifs. Au cours de la dernière décennie, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie et le Portugal ont mis en place une agence centrale de ce type, même si certaines ont cessé leur activité une fois le programme de privatisations mené à son terme (OCDE, 2009b). Pour exécuter correctement sa mission de gestion pour le compte de l'État, une telle agence doit être compétente, dotée de moyens suffisants et soumise à des normes exigeantes de responsabilité et de transparence, par un mécanisme de gouvernance interne efficace. Pour assurer son indépendance, la désignation du conseil d'administration de l'agence et de sa direction doit être transparente et se faire au mérite. Les responsables de l'agence ne peuvent pas avoir de liens avec certains intérêts dans le pays. La nomination des membres du personnel se fait également au mérite. L'agence slovène devra envisager de recruter à l'étranger des spécialistes de la gestion d'actifs publics et des privatisations, car elle pourra ainsi pallier la pénurie de spécialistes locaux et renforcer son indépendance. Un mécanisme de gouvernance interne efficace sera un facteur important pour garantir son bon fonctionnement, susciter la confiance de l'opinion et montrer par l'exemple aux autres entreprises publiques ce que l'agence attendra d'elles. Son succès dépendra également de l'appui des acteurs politiques et des institutions. Si elle ne répond pas aux attentes dans l'un de ces domaines, sa capacité à garantir une gestion et une répartition des actifs publics de meilleure qualité s'en verra compromise. On devrait voir clairement, d'ici la fin de 2010, si l'agence a été ou non constituée en vertu des principes voulus.

Les critères de conservation des actifs publics doivent être rigoureux et transparents

La tâche peut-être la plus délicate pour la nouvelle agence sera d'élaborer une stratégie pour la gestion future des actifs publics, qui fixera notamment les objectifs des pouvoirs publics en matière de participations. L'agence sera ensuite en mesure de classer le portefeuille d'actifs en plusieurs catégories, ce qui lui permettra de déterminer les entreprises à conserver par la puissance publique, celles à privatiser et enfin, celles dont l'activité doit être arrêtée. Il est essentiel que l'agence définisse dans les grandes lignes ce qui doit être considéré comme un actif d'importance stratégique, et qu'elle justifie de façon rigoureuse pourquoi ces actifs doivent demeurer dans le giron de l'État. L'idée actuellement très répandue est que le terme « stratégique » est en fait une notion « fourre-tout » pour désigner les actifs que les autorités veulent empêcher de tomber dans des mains privées, ou les entreprises sur lesquelles elles souhaitent conserver une certaine influence à des fins politiques. Il incombera plutôt à l'agence centrale de définir où réside l'intérêt général dans la conservation de tel ou tel actif et pourquoi ces intérêts ne pourraient pas être préservés si l'entreprise passait dans le secteur privé⁷.

À condition d'être opérée correctement, l'accélération du processus de privatisation devrait déboucher sur des gains de productivité significatifs dans un certain nombre de grands secteurs d'infrastructure. S'agissant des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, la Slovénie se classe moins bien que la plupart des autres pays d'Europe centrale et orientale et pays de l'OCDE, et ce résultat est largement imputable au mauvais score que le pays obtient à l'indicateur d'actionnariat public (graphique 3.10). L'examen de la masse de publications sur les privatisations dans les économies en transition et autres permet généralement d'observer que la privatisation a stimulé l'efficacité et la rentabilité dans les entreprises privatisées et que la libéralisation des marchés des industries de réseau a été plus efficace lorsqu'elle était associée à des privatisations (Djankov et Murrell, 2002 ; Shirley et Walsh, 2000). Les entreprises privées procèdent généralement à plus de restructurations internes et peuvent endosser plus de risques financiers que les entreprises publiques. La méthode de privatisation importe elle aussi : les restructurations d'entreprise et les gains d'efficacité sont plus importants lorsque les entreprises sont vendues à des investisseurs privés externes plutôt qu'internes, cependant que la présence de fonds d'investissement privés et d'investisseurs étrangers est synonyme de gains bien supérieurs à ceux d'un actionnariat individuel diffus (Djankov et Murrell, 2002 ; Shirley et Walsh, 2000). Même si une privatisation s'accompagne généralement de réductions d'emplois, l'impact en est souvent atténué par la dynamisation des ventes et l'amélioration des performances globales (Djankov et Murrell, 2002 ; Shirley et Walsh, 2000). Les avantages à court terme d'une privatisation peuvent être moindres pour des entreprises publiques bien gérées déjà constituées en société, même s'il est souvent impossible de réaliser une constitution en société complète et réussie (OCDE, 2009b). Il peut être très difficile, par exemple, d'y inciter la direction et les salariés des entreprises publiques. Les études théoriques sont plus ambiguës sur les avantages économiques de la privatisation sur des marchés en situation de monopole naturel. En effet, des entreprises publiques peuvent être en capacité de corriger les défaillances de marchés monopolistiques et il peut être plus délicat, pour les pouvoirs publics, d'empêcher les entreprises détenant un monopole naturel d'exploiter leur position de force (Djankov et Murrell, 2002 ; Shirley et Walsh, 2000). Cependant, des études économétriques ont constaté que les entreprises privées sont souvent avantagées, elles aussi, sur ces marchés compte tenu de leur plus grande efficacité et du fait que les pouvoirs publics se révèlent être, pour les monopoles privés, de meilleures autorités de tutelle et de contrôle que pour les monopoles publics (Djankov et Murrell, 2002 ; Shirley et Walsh, 2000). Ce constat est cohérent avec l'idée selon laquelle l'actionnariat public confère un caractère politique à l'emploi des ressources.

La rationalisation du rôle de l'État dans l'économie slovène devrait procurer d'autres avantages. Le développement insuffisant du cadre législatif et réglementaire de la gouvernance et des normes culturelles de fonctionnement des marchés financiers privés en Slovénie résulte de la présence d'un vaste secteur public et de la prédominance d'investisseurs stratégiques publics (OCDE, 2011). Les pays qui ont engagé de grands programmes de privatisations disposent généralement d'un marché des actions plus actif et plus liquide et les privatisations incitent à améliorer le gouvernement d'entreprise, la réglementation des marchés boursiers et les règles relatives aux obligations d'information (OCDE, 2009b). Un meilleur gouvernement d'entreprise facilite lui-même l'émergence d'un environnement industriel et commercial plus compétitif et plus propice à l'IDE, qui incite davantage les dirigeants à restructurer leur entreprise pour réaliser des gains d'efficacité.

Graphique 3.10. **Réglementation des marchés de produits**Échelle des indicateurs : 0-6, du moins restrictif au plus restrictif¹

1. Toutes les valeurs agrégées correspondent à des moyennes non pondérées. Les pays les mieux classés sont les cinq qui affichent le score le plus bas (à l'exclusion des pays qui ont moins de 0.2). La rubrique PECO correspond aux pays d'Europe centrale et orientale également membres de l'OCDE, à savoir la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque. La zone euro regroupe les États membres d'avant l'élargissement de 2007.
2. Année 2008 pour les services professionnels et le commerce de détail.
3. Et entreprises individuelles en phase de démarrage.
4. 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.

Source : OCDE (2009), Base de données sur la réglementation internationale, www.oecd.org/eco/pmr, septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369714>

Il importe de ne pas préjuger de la répartition des actifs publics existants tant que la nouvelle agence n'aura pas commencé, au second semestre, à fixer son cadre décisionnel et prévisionnel concernant chaque actif. Par expérience toutefois, on s'abstiendra de détenir des actifs qui se trouvent en concurrence directe avec des actifs privés ou sur des marchés susceptibles d'une vive concurrence. Sur des marchés concurrentiels, l'actionariat public peut donner l'impression que les règles du jeu sont inégales, ce qui peut dissuader les investisseurs privés. À terme, le rôle du KAD et du SOD devra se réduire

à celui d'investisseurs de portefeuille. Des analyses coûts-avantages régulières et rigoureuses devront également être réalisées sur l'intérêt de conserver les participations actuelles de l'État dans toutes les entreprises publiques, à l'image de ce qui s'est fait dans des pays en transition comme la Hongrie et la République tchèque. Pour les grands secteurs d'infrastructure, et spécialement ceux des monopoles naturels, il faudra au moins envisager la possibilité d'inscrire des obligations de service universel dans des contrats privés et de les faire appliquer concrètement. Compte tenu de l'ampleur des privatisations potentielles en Slovaquie, le calendrier sera déterminant. L'Agence des participations de l'État devra établir une liste des actifs qui auraient tout à gagner d'une privatisation et définir ceux pour lesquels une privatisation est la plus envisageable.

Même si une discussion approfondie du processus de privatisation déborde le cadre du présent chapitre, l'expérience acquise dans d'autres pays de l'OCDE offre une voie pour maximiser les avantages de la réforme (OCDE, 2009b). Dans la plupart des cas, la privatisation doit être précédée de nombreux préparatifs. Par exemple, il faut procéder à un découpage en secteurs (télécommunications, par exemple), pour éviter que les pouvoirs publics aient à réglementer des structures de marché instables et à gérer des décisions d'achat qui n'auraient pas été prises si le marché avait été organisé autrement. Les restructurations en amont d'une privatisation sont le plus souvent stériles car les nouveaux investisseurs sont généralement mieux placés pour procéder aux changements de gestion nécessaires. Cependant, les pouvoirs publics peuvent être en bonne position pour restructurer l'emploi et la capitalisation de l'entreprise avant sa privatisation. Pour assurer un bon rapport coût-résultats aux contribuables, les autorités doivent réaliser des évaluations en amont et s'assurer que le prix des actions émises n'est pas sous-évalué et que ces titres ne sont pas destinés, pour des raisons politiques, à telle ou telle catégorie d'investisseurs. La mise sur le marché des actions doit faire appel à la concurrence et si le gouvernement entend privilégier telle ou telle catégorie d'investisseurs, il convient d'organiser une procédure de préqualification suivie d'une mise en concurrence, tandis que les actionnaires minoritaires doivent être complètement informés des obligations des gros investisseurs (notamment des obligations de service d'intérêt général). L'État ne doit pas conserver d'actions spécifiques (qui lui donnent un droit de veto sur certaines modifications de la structure de contrôle), ni insérer des dispositions restrictives sur le contrôle dans les statuts des entreprises privatisées. Les opérations de privatisation doivent être soumises à un contrôle indépendant, et un haut niveau de transparence et de responsabilité doit être garanti, avec une information régulière auprès du Parlement. Il est primordial que les textes législatifs et réglementaires, y compris les règles d'application effective du droit de la concurrence et du gouvernement d'entreprise, soient mis en place et que les autorités de contrôle soient dotées des ressources nécessaires de façon à garantir des règles de jeu équitables sur les marchés où les anciennes entreprises publiques vont affronter la concurrence.

S'agissant des actifs qui restent propriété de l'État, les pouvoirs publics doivent devenir des actionnaires plus performants en renforçant leur capacité à prendre des décisions objectives et commerciales, tout en appliquant une stratégie cohérente et transparente vis-à-vis des entreprises publiques (OCDE, 2004 et 2005). L'Agence centrale des participations de l'État devra suivre de près les Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques lorsqu'elle définira son propre régime de gouvernement d'entreprise à l'intention des entreprises publiques slovaques. Plus important encore, l'État ne doit pas participer à la gestion quotidienne des entreprises

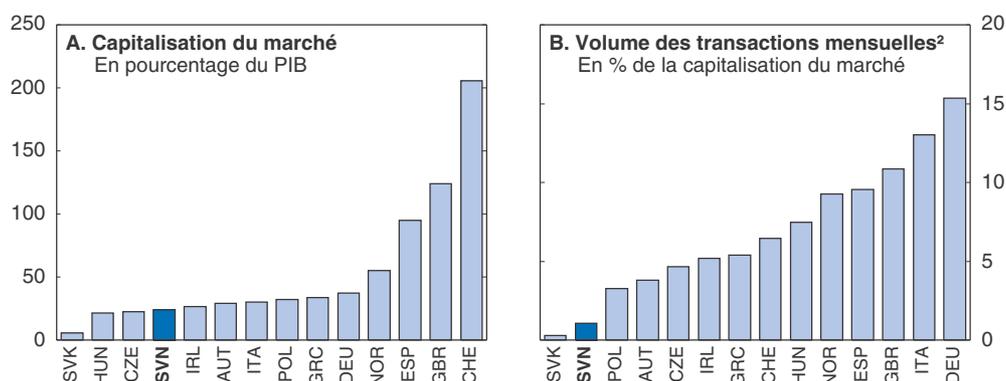
publiques, dont les instances dirigeantes doivent être composées de spécialistes, capables d'exercer un jugement indépendant et objectif. Les règles doivent être assouplies pour permettre une professionnalisation des instances dirigeantes, dont les membres ne doivent pas être désignés sur des critères politiques. Les entreprises privées doivent également mettre en place un processus moderne de nomination de leurs instances dirigeantes, prévoyant des mécanismes qui garantissent la représentation des actionnaires minoritaires.

L'accélération des privatisations activerait les marchés financiers et renforcerait les avantages de l'IDE

La Slovénie se caractérise par un marché financier peu actif et relativement peu liquide. En décembre 2009, la capitalisation totale du marché d'actions représentait 8.5 milliards d'euros, soit à peine 24 % du PIB, cependant que le volume de transactions mensuel était égal à moins de 1 % de la capitalisation totale du marché (graphique 3.11). Ces deux taux sont faibles en comparaison des autres pays de l'UE. Le marché des obligations d'entreprise est lui aussi peu développé, l'encours des titres d'emprunt de sociétés ne constituant qu'une fraction infime de l'encours des crédits aux entreprises. L'activation des marchés financiers peut procurer tout un éventail d'avantages économiques. Ainsi, il est établi que les pays financièrement développés connaissent une croissance plus rapide et que l'impact sur leur croissance économique d'un accroissement de leur taux d'IDE, ou de la productivité relative des entreprises détenues par des actionnaires étrangers, est plus important (Goldberg, 2004). L'ampleur de cet impact tient notamment au fait que des marchés financiers plus actifs peuvent accroître les effets induits de l'IDE pour les petites sociétés locales. Le financement par émission d'actions aide les sociétés à diversifier leurs sources de financement par rapport aux banques, il est plus compatible avec l'investissement en capital-risque et avec les entreprises en phase de démarrage disposant de peu de trésorerie au départ ; de plus, il aide à canaliser l'épargne vers l'investissement intérieur. Ces avantages sont vitaux pour les sociétés nationales voulant concurrencer des sociétés à capitaux étrangers, qui ont souvent accès à toute une gamme d'instruments de financement de faible coût sur leur marché national ou ailleurs.

Graphique 3.11. **Capitalisation et volume de transactions du marché d'actions**

2009¹



1. Décembre 2009 pour ce qui est de la capitalisation du marché.

2. Valeur des transactions sur actions sur 2009.

Source : FESE (2010), Base de données statistiques du FESE, Federation of European Securities Exchanges.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369733>

Il sera difficile d'accroître la profondeur et la liquidité des marchés financiers slovènes. Les intermédiaires financiers ont acquis une position dominante sur le marché des sources de financement, et une culture des « fonds propres » ne saurait émerger du jour au lendemain. Le premier processus de privatisation a abouti à ce qu'un grand nombre d'actions cotées soient détenues tantôt par de petits actionnaires publics, tantôt par les deux grands fonds d'investissement publics, les uns et les autres ne procédant que très rarement à des transactions. Un certain nombre de réformes permettraient néanmoins de dynamiser le développement financier. L'assouplissement des règles qui imposent un rendement minimum aux fonds publics de retraite permettrait d'accroître la flexibilité de l'investissement (OCDE, 2011). Favoriser une plus grande concurrence entre les services de courtage ouvrirait plus largement l'accès aux courtiers et réduirait le montant des commissions actuellement appliquées, ce qui aurait pour effet d'inciter les petits investisseurs à participer au marché. L'introduction en Bourse de sociétés dans lesquelles l'État détient des participations importantes faciliterait la surveillance du marché, augmenterait la transparence des opérations réalisées sur les participations non publiques et élargirait la gamme des titres disponibles pour investissement (OCDE, 2011). Par exemple, une seule des grandes institutions financières slovènes est cotée. L'accélération des privatisations aurait aussi pour effet de renforcer l'activité et la liquidité du marché d'actions, surtout si ces privatisations s'opéraient via une introduction en Bourse plutôt que dans le cadre d'un placement privé.

Encadré 3.3. **Recommandations concernant l'investissement étranger et la gouvernance**

Renforcer l'attrait de la Slovaquie comme destinataire de l'investissement direct étranger

- Alléger les contraintes administratives de la fiscalité en réduisant la périodicité du recouvrement de l'impôt et en simplifiant le respect des obligations fiscales.
- Maintenir à un bas niveau la charge fiscale effective des entreprises et œuvrer en faveur d'une plus grande coordination de la fiscalité des sociétés au niveau européen.
- Veiller à ce que la fiscalité n'opère pas de discrimination entre différentes sources de financement de l'investissement.
- Réexaminer les incitations financières directes et les performances des zones franches économiques et douanières pour s'assurer que ces aides sont d'un bon rapport coût-efficacité et qu'elles ne pénalisent pas l'investissement dans les secteurs des biens et des services destinés à la consommation intérieure.
- Assouplir la législation sur la protection de l'emploi applicable aux contrats permanents, prédominants dans le secteur des infrastructures et l'industrie manufacturière.
- Rationaliser les procédures d'accès à des locaux professionnels, d'autorisation d'achat de terrains et de permis de construire.
- Rendre les marchés financiers plus actifs et plus liquides en introduisant en Bourse les entreprises publiques, en renforçant la concurrence entre les services de courtage et en assouplissant les normes de rendement minimum applicables aux fonds publics de retraite.

Encadré 3.3. **Recommandations concernant l'investissement étranger et la gouvernance** (suite)

Maximiser l'efficacité économique par la création de l'agence chargée de gérer, pour le compte de l'État, le portefeuille d'actifs publics

- Définir des grandes orientations sur les actifs devant être considérés comme stratégiques.
- Procéder à une analyse quantitative périodique et transparente des coûts et avantages liés à la conservation de tel ou tel actif dans le giron de l'État. Mais surtout :
 - ❖ S'abstenir de détenir des participations de contrôle dans des sociétés opérant sur des marchés concurrentiels.
 - ❖ Affranchir les deux fonds d'investissement publics, le KAD et le SOD, de la tutelle de l'État et réduire à terme leur rôle à celui d'investisseurs de portefeuille.
- Veiller à ce que les privatisations résultant des évaluations de l'Agence des participations de l'État soient parfaitement gérées et bien admises par l'opinion. Ces deux objectifs seront plus sûrement atteints si :
 - ❖ Les entreprises les moins rentables et celles plus facilement assimilables par les marchés sont privatisées en premier.
 - ❖ Le découpage en secteurs intervient en amont de la privatisation pour éviter d'avoir à réglementer des structures de marché instables.
 - ❖ Les privatisations assurent un bon rapport coût-résultats aux contribuables. La réalisation d'évaluations en amont des privatisations, la garantie que les prix d'émission ne sont pas sous-évalués et que ces titres ne sont pas destinés, pour des raisons politiques, à telle ou telle catégorie d'investisseurs et enfin, leur mise sur le marché par une procédure d'appel à la concurrence transparente, permettront d'assurer un bon rapport coût-résultats.
 - ❖ Les opérations de privatisation sont soumises à un contrôle indépendant et à un haut niveau de transparence et de responsabilité.
 - ❖ Des textes législatifs et réglementaires sont mis en place de façon à garantir des règles du jeu équitables sur les marchés où les anciennes entreprises publiques vont affronter la concurrence.
- Instaurer un régime de gouvernement d'entreprise dans les entités qui demeurent propriété de l'État et veiller à renforcer les droits des actionnaires minoritaires non publics. L'État ne doit pas participer à la gestion quotidienne des entreprises publiques, dont les instances dirigeantes doivent être composées de spécialistes et de professionnels, indépendants des pouvoirs publics.

Notes

1. Bien qu'il soit normal de s'attendre à des écarts d'efficacité avec les pays d'Europe occidentale et les États-Unis dans les industries de réseau, compte tenu du niveau inférieur de développement de la Slovénie, ces écarts sont certainement plus importants que si l'investissement dans ces branches d'activité était plus ouvert aux entreprises occidentales et si la réglementation était plus efficace.
2. Ces services comprennent : des informations sur la législation, les impôts et les aides ; des informations sur les sites industriels et les fournisseurs locaux ; des relations avec des organisations professionnelles et des autorités locales ; enfin, l'organisation de missions exploratoires, de conférences sur les entreprises et l'investissement et d'expositions interprofessionnelles.

3. Les taux de cotisation à la sécurité sociale en Slovénie, à 16.1 % pour les employeurs et 22.1 % pour les salariés, ne sont pas faibles en comparaison internationale. Dans la mesure où les salariés répercutent la hausse des taux de cotisation à la sécurité sociale sur les employeurs sous la forme de majorations de salaire, les coûts des impôts et cotisations sur le travail seraient à la charge des employeurs. L'indicateur *Doing Business*, qui représente la part du total des impôts et cotisations sur le travail acquittés par les employeurs dans leurs bénéfices bruts, ne reflète pas complètement le poids des impôts et cotisations sur le travail. La hausse des prélèvements sur le travail acquittés par les employeurs, si elle est répercutée sur ces derniers, se manifesterait par une baisse des marges bénéficiaires.
4. Bien qu'il ne soit pas rare dans les pays de l'OCDE que la fiscalité privilégie le financement sur capitaux empruntés, cette caractéristique de nombreux régimes fiscaux peut encourager certaines entreprises à s'endetter plus qu'elles ne le devraient, ce qui peut avoir des implications pour la stabilité financière.
5. En vertu de l'effet Balassa-Samuelson, si la croissance de la productivité dans le secteur des biens faisant l'objet d'échanges internationaux est plus rapide que dans le secteur des biens destinés à la consommation intérieure, les salaires augmentent plus rapidement que la productivité dans le secteur des biens destinés à la consommation intérieure. Toutefois, on ne dispose guère d'éléments montrant que l'effet Balassa-Samuelson s'applique à la Slovénie.
6. En outre, l'Agence exercera les droits de vote des fonds dans les sociétés où la valeur comptable totale des investissements du KAD ou du SOD dépasse 20 millions d'euros. Le KAD et le SOD n'auront pas le pouvoir de céder des investissements en capital dans des holdings stratégiques, et ils ne pourront céder des investissements en capital supérieurs à 20 millions d'euros qu'avec l'agrément de leurs conseils d'administration.
7. En vertu du droit européen de la concurrence, la conservation de nombreux actifs publics n'est pas justifiée, car les aides que l'État accorde à des entreprises publiques sont illégales si elles faussent la concurrence.

Bibliographie

- Acemoglu, D., P. Aghion et F. Zilibotti (2006), « Growth, Development and Appropriate Versus Inappropriate Institutions », *EBRD-Japan Research Programme Papers*, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres.
- Alfaro, L., A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan et S. Sayek (2006), « How Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Exploring the Effects of Financial Markets on Linkages », *NBER Working Papers*, n° 12522, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Banerjee, B. (2010), « Banking Sector Efficiency in New EU Member States: Survey of Cross-country Evidence », document préparé lors d'une visite au Département de recherche et d'analyse de la Banque de Slovénie, juin.
- Banque de Slovénie (2010), *Direct Investment 2009*, Banque de Slovénie, Ljubljana.
- Banque mondiale (2009), *Doing Business 2010: Reforming Through Difficult Times*, Banque mondiale et International Finance Corporation, Washington, DC.
- Banque mondiale (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Banque mondiale et International Finance Corporation, Washington, DC.
- Berglof, E. (2006), « Institutions, Markets and Economic Performance: What Drives Growth in the Transition Countries? Summary Paper », *EBRD-Japan Research Programme Papers*, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres.
- Bijsterbosch, M. et M. Kolasa (2009), « FDI and Productivity Convergence in Central and Eastern Europe: An Industry-Level Investigation », *Working Paper Series*, n° 992, Banque centrale européenne, Frankfurt am Main.
- Blomstrom, M. et A. Kokko (2003), « The Economics of Foreign Direct Investment Incentives », *NBER Working Papers*, n° 9489, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Blonigen, B.A. (2005), « A Review of the Empirical Literature on FDI determinants », *NBER Working Papers*, n° 11299, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Borensztein, E., J. De Gregorio et J.W. Lee (1995), « How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth? », *NBER Working Papers*, n° 5057, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Cummins, J.G. et R.G. Hubbard (1994), « The Tax Sensitivity of Foreign Direct Investment: Evidence from Firm-Level Panel Data », *NBER Working Papers*, n° 4703, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Damijan, J.P., M. Rojec, B. Majcen et M. Knell (2008), « Impact of Firm Heterogeneity on Direct and Spillover Effects of FDI: Micro Evidence from Ten Transition Countries », *LICOS Discussion Papers*, n° 21808, Centre for Institutions and Economic Performance, Katholieke Universiteit Leuven.
- Desai, M.A., C.F. Foley et J.R. Hines Jr. (2005), « Foreign Direct Investment and Domestic Economic Activity », *NBER Working Papers*, n° 11717, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho et A. Shleifer (2008), « The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship », *NBER Working Papers*, n° 13756, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Djankov, S. et P. Murrell (2002), « Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey », *Journal of Economic Literature*, vol. 40, n° 3, American Economic Association.
- Domadenik, P. et J. Prašnikar (2004), « Enterprise Restructuring in the First Decade of Independence » dans Mrak, M. et al. (dir. pub.), *Slovenia: From Yugoslavia to European Union*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Goldberg, L. (2004), « Financial Sector FDI and Host countries: New and Old Lessons », *NBER Working Papers*, n° 10441, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gordon, R.H. et J.R. Hines Jr. (2002), « International Taxation », *NBER Working Papers*, n° 8854, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gordon, R.H. et J.K. MacKie-Mason (1994), « Why is there Corporate Taxation in a Small Open Economy? The Role of Transfer Pricing and Income Shifting », *NBER Working Papers*, n° 4690, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hanousek, J., E. Kocenda et M. Maurel (2010), « Direct and Indirect Effects of FDI in Emerging European Markets: A Survey and Meta-Analysis », *Working Papers*, n° 976, William Davidson Institute, Université de Michigan, Ann Arbor, MI.
- JAPTI (2009), « Slovenia's Business Environment As Seen By Companies in Foreign Ownership », Agence publique slovène pour l'entrepreneuriat et les investissements étrangers, Ljubljana.
- LJSE (2009), « Annual Statistical Report 2009 », Ljubljana Stock Exchange.
- Nocke, V. et S. Yeaple (2004), « An Assignment Theory of Foreign Direct Investment », *NBER Working Papers*, n° 11003, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- OCDE (2002), *Examens de l'OCDE des politiques d'investissement : Slovénie 2002*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), « Tax Effects on Foreign Direct Investment: Recent Evidence and Policy Analysis », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 17, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Slovénie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), « La privatisation au XXI^e siècle : expériences récentes des pays de l'OCDE », Division des affaires d'entreprise, Direction des affaires financières et des entreprises, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Corporate Governance in Slovenia*, Corporate Governance, Éditions OCDE, Paris.
- Shirley, M. et P. Walsh (2000), « Public Versus Private Ownership: The Current State of the Debate », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2420, Banque mondiale, Washington, DC.
- Simoneti, M., M. Rojec et M. Rems (2002), « Ownership Structure and Post-Privatisation Performance and Restructuring of the Slovenian Non-Financial Corporate Sector », *Journal of East-West Business*, vol. 7, n° 2, Routledge.

ANNEXE 3.A1

Annexe méthodologique¹

Analyse d'enveloppement des données (AED)

L'AED est une technique de programmation linéaire mathématique élaborée par Charnes *et al.* (1978). Pour un groupe d'entreprises donné, cette technique permet à l'analyste de définir une frontière d'efficience par rapport à des entreprises qui utilisent comparativement moins de facteurs de production et qui produisent plus à rendements d'échelle constants. Toutefois, les banques étant souvent confrontées à des rendements d'échelle variables, Banker *et al.* (1984) ont introduit une contrainte de convexité afin de ne comparer que des entreprises de taille comparable.

Si l'on désigne par x les variables d'intrants et par y les variables d'extrants, on obtient alors les deux modèles suivants :

Rendements d'échelle constants

$$\begin{aligned} & \min_{\theta, \lambda} \theta_i \\ & \text{s.t.} \sum_{r=1}^N y_{mr}^t \lambda_r^t \geq y_{mi}^t \\ & \sum_{r=1}^N x_{kr}^t \lambda_r^t \leq \theta_i x_{ki}^t \\ & \lambda_r^t \geq 0 \end{aligned}$$

Rendements d'échelle variables

$$\begin{aligned} & \min_{\theta, \lambda} \theta_i \\ & \text{s.t.} \sum_{r=1}^N y_{mr}^t \lambda_r^t \geq y_{mi}^t \\ & \sum_{r=1}^N x_{kr}^t \lambda_r^t \leq \theta_i x_{ki}^t \\ & \lambda_r^t \geq 0 \\ & \sum_{r=1}^N \lambda_r^t = 1 \end{aligned}$$

À un instant t quelconque, il existe N entreprises qui utilisent un vecteur d'intrants (x_1, x_2, \dots, x_k) pour produire un vecteur de produits (y_1, y_2, \dots, y_m) . $\theta_i \leq 1$ correspond au score scalaire d'efficience pour la i -ème entreprise. Si $\theta_i < 1$, l'entreprise est inefficente et doit réduire de $1 - \theta_i$ son niveau d'intrants pour atteindre la frontière d'efficience $\theta_i = 1$.

Analyse de frontière stochastique (AFS)

L'AFS est une technique de régression présentée par Aigner *et al.* (1977), qui postule que le terme de l'erreur dans une fonction de production estimée ε_i est composé de deux parties, $\varepsilon_i = v_i + u_i$. $v_i \sim N(0, \sigma_v^2)$ est une composante qui se distribue de chaque côté de la frontière de production (bilatère), représentant le bruit statistique usuel, et u_i est une

composante unilatère (positive ou négative) représentant l'inefficience technique et mesurant le manque-à-gagner estimé sur les bénéfiques ou l'excédent de coûts d'une entreprise donnée.

Dans le cas étudié, l'équation estimée est la suivante :

$$\ln C_i / P_i = c(y_i, w_i, z_i) + v_i + u_i$$

où C_i et P_i représentent respectivement les coûts totaux et le bénéfice net total de l'entreprise i , y_i étant le vecteur des produits, w_i le vecteur des prix des intrants et z_i le vecteur des variables d'environnement.

L'estimation simultanée des coûts et des fonctions nécessite de spécifier la forme fonctionnelle. Nous choisissons la fonction translogarithmique (fonction translog), utilisée par de nombreux auteurs². Le modèle prend alors la forme suivante :

$$\begin{aligned} \ln C_i / P_i = & \ln \alpha + \sum_j \beta_{y_j} \ln y_j + \sum_l \beta_{w_l} \ln w_l + \\ & \frac{1}{2} \sum_j \sum_r \beta_{y_j y_r} \ln y_j \ln y_r + \frac{1}{2} \sum_l \sum_m \beta_{w_l w_m} \ln w_l \ln w_m + \\ & \sum_j \sum_l \beta_{y_j w_l} \ln y_j \ln w_l + \sum_k \beta_{z_k} z_k + v_i + u_i \end{aligned}$$

S'il est facile d'estimer les termes de l'erreur ε_i , il y a lieu de séparer l'estimation de \hat{v}_i et de \hat{u}_i . Dans le cas d'une distribution semi-normale, en supposant que $u_i \geq 0$, c'est-à-dire $u_i \sim N^+(0, \sigma_u^2)$, Jondrow et al. (1982) montrent que l'on peut estimer u_i en posant :

$$E(u_i | \varepsilon_i) = \frac{\sigma_u \sigma_v}{\sigma} \cdot \left[\frac{f\left(\frac{\varepsilon_i \lambda}{\sigma}\right)}{1 - F\left(\frac{\varepsilon_i \lambda}{\sigma}\right)} - \left(\frac{\varepsilon_i \lambda}{\sigma}\right) \right]$$

où $\lambda = \sigma_u / \sigma_v$, $\sigma^2 = \sigma_u^2 + \sigma_v^2$ et f et F représentent la fonction de densité normale standard et la fonction de distribution cumulative. Le score d'efficience est alors calculé de la façon suivante :

$$eff_i = \exp(-\hat{u}_i)$$

Modélisation de la fonction de production des banques et données

Il existe plusieurs manières de modéliser la fonction de production des banques, selon le mode de définition de leur fonction économique. Les approches les plus courantes s'intéressent pour l'une, à leur rôle d'intermédiation, pour l'autre à la valeur ajoutée. La première approche considère les institutions financières essentiellement comme des médiateurs de fonds entre les épargnants et les investisseurs, tandis que la seconde s'intéresse à la manière dont les banques utilisent le travail et le capital pour produire des dépôts, des prêts et d'autres actifs. Nous employons les deux approches dans notre étude (tableau 3.A1.1).

Nous utilisons des données Bankscope pour les années 2002 et 2008. Bankscope est une base de données très utilisée, qui renferme des renseignements détaillés sur les banques du monde entier. En vertu de la méthode AFS, des variables d'environnement sont intégrées à toutes les spécifications pour tenir compte des caractéristiques de chaque banque et du pays, ainsi que de la structure du secteur bancaire (tableau 3.A1.2).

Tableau 3.A1.1. **Variables utilisées**

	Approche par la valeur ajoutée	Approche par le rôle d'intermédiation
Extrants	Total des dépôts	Total des crédits
	Total des actifs	Total des titres
	..	Autres actifs rémunérés
Intrants	Prix du travail ¹	Prix du travail ¹
	Prix des immobilisations ²	Prix des immobilisations ²
	..	Prix des ressources empruntées ³

1. Frais de personnel/total des actifs.

2. (Charges d'exploitation totales – frais de personnel)/total des immobilisations.

3. Charges d'intérêts totales/total des dépôts.

Tableau 3.A1.2. **Variables d'environnement**

Type de variable	Variable	Description de la variable
Caractéristiques individuelles	Part de marché	Part de marché mesurée par le total des actifs
	Marge d'intérêt nette	Produits d'intérêts nets sur total des actifs
Structure du secteur bancaire	Ratio d'intermédiation	Rapport total des crédits du secteur bancaire/total des dépôts du secteur bancaire
	Indice Hirschman-Herfindahl	Indice de la concentration du marché, obtenu en additionnant le carré des parts de marché de chaque entreprise au niveau national
Caractéristiques du pays	Nombre de banques	..
	Densité démographique	..
	PIB par habitant	..
	Post-adhésion à l'UE	Variable indicatrice de l'état après l'adhésion à l'UE (2004)

Le PIB et la densité démographique sont extraits de la base de données analytiques du Département des affaires économiques de l'OCDE. Nous avons choisi de télécharger les données de Bankscope directement en euros, tandis que le PIB au niveau macroéconomique est exprimé dans la monnaie nationale. Nous avons ensuite converti ces données en appliquant les taux de change moyens annuels du Fonds monétaire international.

Processus de sélection des banques

L'échantillon initial renferme plus de 100 000 observations (16 218 banques sont répertoriées pour la période 2002-08). Nous procédons de la manière suivante pour le traitement des données :

- Nous excluons les pays non européens.
- Il arrive que deux observations contiennent des informations redondantes, l'une correspondant à l'état consolidé, l'autre à l'état non consolidé. C'est pourquoi, lorsque les deux existent, nous conservons l'état non consolidé ; sinon, nous gardons les données consolidées.
- Nous éliminons les banques centrales et les établissements dissous.
- Nous éliminons les observations incohérentes (par exemple, celles où le rapport crédits sur actifs est supérieur à un) ainsi que les observations où les données sont incomplètes.

Notre échantillon compte, au final, le nombre de banques répertoriées dans le tableau 3.A1.3.

Tableau 3.A1.3. Nombre de banques

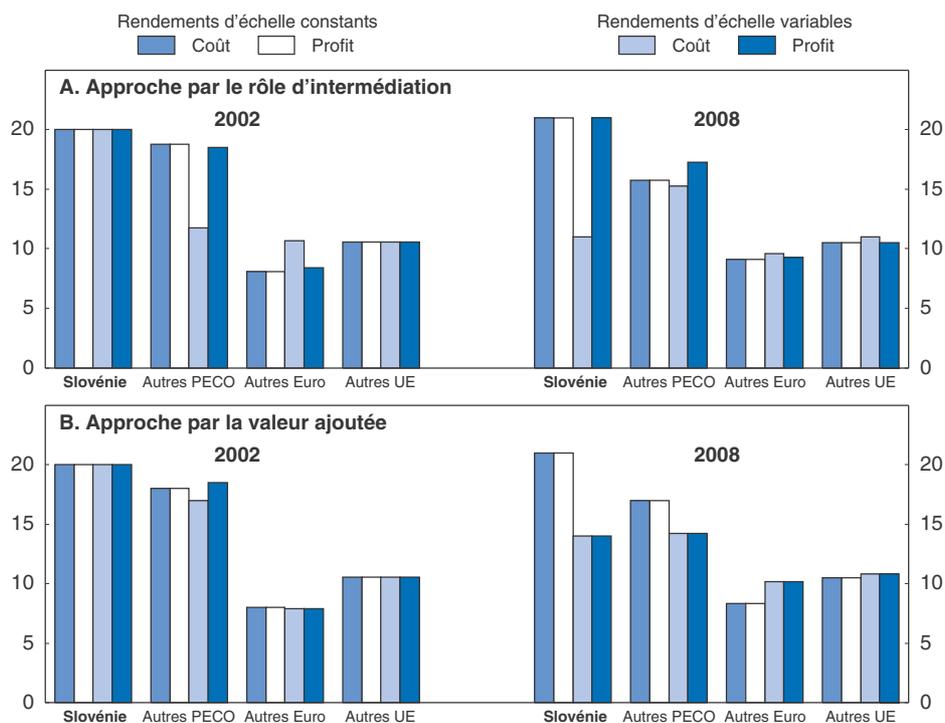
Approche	2002	2008
Intermédiation	2 278	3 515
Valeur ajoutée	2 459	3 746

Résultats d'analyse

Tableau 3.A1.4. Classement d'efficacité de la Slovénie

Rendements d'échelle		Frontière d'efficacité de coût ¹		Frontière d'efficacité de profit ²	
		2002	2008	2002	2008
Analyse de frontière stochastique					
Intermédiation	Constants	20	20	21	21
	Variables	20	20	11	21
Valeur ajoutée 1	Constants	20	20	21	21
	Variables	20	20	14	14
Valeur ajoutée 2	Constants	20	20	20	20
	Variables	20	14	20	21
Analyse d'enveloppement des données					
Intermédiation	..	14	7	14	15
Valeur ajoutée 1	..	21	8	8	14
Valeur ajoutée 2	..	19	14	5	15

1. Coûts minimums requis pour produire un groupe de biens donné, étant donné le prix des intrants et la technologie employée.
2. Profit maximum qui peut être obtenu étant donné le prix des intrants et des biens produits, ainsi que la technologie employée.

Graphique 3.A1.1. Analyse d'enveloppement des données
Classement sur 21 paysStatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932369752>

Notes

1. Dimitri Bellas a effectué des recherches pour cette annexe et contribué à sa rédaction.
2. Une autre solution consisterait à utiliser une fonction de Fourier, qui accroît le nombre de paramètres. Toutefois, ainsi que l'ont montré Berger et Mester (1997), les résultats en termes d'efficacité bancaire sont très proches.

Bibliographie

- Aigner, D., C.A. Knox Lovell et P. Schmidt (1977), « Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models », *Journal of Econometrics*, vol. 6, n° 1, Elsevier.
- Banker, R.D., A. Charnes et W.W. Cooper (1984), « Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis », *Management Science*, vol. 30, n° 9, Institute for Operations Research and the Management Sciences, Hanovre, MD.
- Berger, A.N. et L.J. Mester (1997), « Inside the Black Box: What Explains Differences in the Efficiencies of Financial Institutions? », *Journal of Banking and Finance*, vol. 21, n° 7, Elsevier.
- Charnes, A., W.W. Cooper et E. Rhodes (1978), « Measuring the Efficiency of Decision Making Units », *European Journal of Operational Research*, vol. 2, n° 6, Elsevier.
- Jondrow, J., C.A. Knox Lovell, I.S. Materov et P. Schmidt (1982), « On the Estimation of Technical Inefficiency in the Stochastic Frontier Production Function Model », *Journal of Econometrics*, vol. 19, n° 2-3, Elsevier.

Glossaire

AED	Analyse d'enveloppement des données
AFS	Analyse de frontière stochastique
CEBS	Comité européen des contrôleurs bancaires (<i>Committee of European Banking Supervisors</i>)
CITE	Classification internationale type de l'éducation
EAJE	Éducation et accueil des jeunes enfants
EUR	Euro
FMI	Fonds monétaire international
IDE	Investissement direct étranger
IMAD	Institut pour l'analyse macroéconomique et le développement
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
JAPTI	<i>Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije</i> (Agence publique slovène pour l'entrepreneuriat et les investissements étrangers)
KAD	<i>Kapitalska družba</i> (Fonds de retraite)
LPE	Législation relative à la protection de l'emploi
NKBM	Nova Kreditna Banka Maribor
NLB	Nova Ljubljanska Banka
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PIRLS	Programme de recherche en compréhension de l'écrit (<i>Progress in International Reading Literacy Study</i>)
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PTF	Productivité totale des facteurs
R-D	Recherche-développement
SOD	<i>Slovenska odškodninska družba</i> (Fonds de restitution)
TIMSS	Enquête internationale sur les tendances en mathématiques et en sciences (<i>Trends in International Mathematics and Science Study</i>)
TRI	Taux de rendement interne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	États membres de l'Union européenne avant l'élargissement de mai 2004
UE19	États membres de l'Union européenne qui sont également membres de l'OCDE
UE27	États membres de l'Union européenne à partir de 2007
USD	Dollar des États-Unis

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. La Commission 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.

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2011
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, mars 2011
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, novembre 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009

Israël, janvier 2010
Italie, mai 2011
Japon, mai 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Slovénie 2011*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svn-2011-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 2011/2
Février 2011

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3593
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09280-8
10 2011 02 2 P 9



789264 092808