



# Études économiques de l'OCDE

## RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

DÉCEMBRE 2012





# **Études économiques de l'OCDE : République slovaque 2012**

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

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque 2012*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-svk-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2012-fr)

ISBN 978-92-64-18492-3 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-18493-0 (PDF)

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

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

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

**Crédit photo :** Couverture © Shutterstock/JK Photo.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2013

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Principales recommandations</b> .....	10
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	13
L'économie s'est montrée résiliente .....	13
Assainir les finances publiques en ménageant la croissance .....	22
Réformes destinées à soutenir la croissance à plus long terme .....	32
Bibliographie .....	45
Annexe A1. Progrès accomplis dans le domaine des réformes structurelles	48
<b>Chapitre 1. Améliorer le cadre budgétaire pour favoriser la croissance en période d'assainissement budgétaire</b> .....	53
Restaurer la viabilité des finances publiques .....	54
Renforcer le cadre budgétaire à moyen terme .....	58
Vers des dépenses viables et favorables à la croissance .....	61
Renforcer le rôle de l'administration publique pour réussir la mise en œuvre des programmes de dépenses .....	76
Notes .....	79
Bibliographie .....	79
<b>Chapitre 2. Investir efficacement dans l'éducation et dans les politiques actives du marché du travail</b> .....	81
Le marché du travail enregistre des résultats médiocres .....	82
Développer des politiques actives du marché du travail .....	85
Investir efficacement dans l'éducation .....	99
Notes .....	117
Bibliographie .....	118
<b>Encadrés</b>	
1. Principales recommandations de politique budgétaire .....	32
2. Principales recommandations relatives à la politique d'éducation .....	38
3. Amendements récents et à venir du code du travail .....	39
4. Principales recommandations relatives à l'amélioration de la situation du marché du travail .....	45
1.1. Un budget proche de l'équilibre structurel est-il la règle la plus indiquée pour la Slovaquie ? .....	57
1.2. Procédures de maîtrise de la dette publique .....	59
1.3. Nature et rôle du Conseil de responsabilité budgétaire (CRB) .....	61

1.4. Principes de gouvernance publique des partenariats public-privé .....	74
1.5. Recommandations concernant l'amélioration du cadre budgétaire .....	78
2.1. Recommandations relatives à l'amélioration des politiques actives du marché du travail .....	98
2.2. Initiatives publiques destinées à accroître le niveau d'instruction de la population rom .....	108
2.3. Mettre en place un système d'apprentissage efficace .....	112
2.4. Mesures nationales de développement de l'apprentissage tout au long de la vie .....	114
2.5. Recommandations relatives à la politique d'éducation .....	116

### Tableaux

1. Projections à court terme .....	17
2. Finances publiques .....	22
3. Mesures d'assainissement prévues en novembre 2012 .....	28
4. Composition des recettes fiscales .....	28
5. Coin fiscal sur le travail .....	40
1.1. Stratégies d'assainissement favorables à la croissance .....	64
1.2. Coûts de main-d'œuvre des administrations publiques .....	65
2.1. Taux d'emploi et niveau d'études, 2010 .....	84
2.2. Participants aux PAMT .....	88
2.3. Niveau d'instruction de la population rom .....	99
2.4. Taux de chômage par niveau d'instruction .....	109

### Graphiques

1. Principaux indicateurs macroéconomiques .....	14
2. Capitalisation du secteur bancaire et conditions de crédit .....	18
3. Évolution de la compétitivité et du marché du travail .....	19
4. Performances du marché du travail .....	21
5. Inégalités .....	21
6. Déficit budgétaire et taux des obligations d'État à 10 ans .....	23
7. Dépenses et recettes des administrations publiques .....	26
8. Efficience du recouvrement de l'impôt .....	30
9. Dépenses, résultats moyens obtenus et économies potentielles dans le secteur de l'éducation .....	33
10. Rémunération des enseignants .....	35
11. Incitations au travail .....	41
12. Dépenses consacrées à des politiques actives du marché du travail .....	43
1.1. Dette et déficit bruts des administrations publiques .....	54
1.2. Profils d'endettement à moyen terme et sensibilité aux rendements obligataires et à la croissance potentielle .....	55
1.3. Dépenses et recettes des administrations publiques .....	62
1.4. Dépenses des administrations publiques ventilées par catégorie économique .....	66
1.5. Efficience du recouvrement de l'impôt .....	68
1.6. Dépenses des administrations publiques ventilées par fonction (CFAP) .....	70

1.7. Inégalités de revenus et dépenses sociales .....	71
1.8. Dépense publique en R-D .....	72
1.9. Investissement public .....	73
2.1. Taux de chômage des jeunes .....	83
2.2. Disparités régionales des taux de chômage .....	85
2.3. Dépenses consacrées aux PAMT et participation à ces programmes par niveau de chômage .....	86
2.4. Participation aux PAMT par région .....	88
2.5. Charge de travail du SPE .....	90
2.6. Bénéficiaires des incitations à la création d'entreprise par niveau d'instruction, âge et région .....	93
2.7. Participation aux programmes de création directe d'emplois et de formation .....	94
2.8. Niveau d'instruction, score moyen du Pisa et impact du milieu socio-économique .....	100
2.9. Dépenses consacrées à l'éducation et score du Pisa .....	102
2.10. Taille moyenne des classes et nombre d'élèves par enseignant dans l'enseignement primaire et secondaire .....	103
2.11. Rémunération des enseignants .....	105
2.12. Sorties prématurées du système éducatif .....	110
2.13. Programmes professionnels de l'enseignement supérieur .....	111

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

La situation économique et les politiques de la République slovaque ont été examinées par le Comité le 22 octobre 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des discussions et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 novembre 2012.

Le projet de rapport a été établi pour le Comité par Caroline Klein sous la direction d'Andreas Wörgötter. La recherche statistique a été assurée par Béatrice Guérard. L'Étude a également bénéficié des travaux de consultants de Robert Price, Gabriel Machlica, Štefan Kišš, Matej Šiškovič et Jarko Fidrmuc.

La précédente Étude de la République slovaque a été publiée en novembre 2010.

Pour toute information sur les dernières éditions ou les éditions antérieures des Études économiques, et pour de plus amples renseignements sur le détail de leur élaboration, voir [www.oecd.org/eco/surveys](http://www.oecd.org/eco/surveys).

## Ce livre contient des...



**StatLinks**

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

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.



**STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE, 2011**  
La moyenne de l'OCDE est indiquée entre parenthèses

**LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL**

Population (1 000 000) :	5.4	Densité de la population par km <sup>2</sup>	110.2 (34.3)
Moins de 15 ans (%)	14.7 (18.4)	Espérance de vie (années, 2010) :	75.2 (79.7)
Plus de 65 ans (%)	13.0 (14.9)	Hommes	71.6 (76.9)
Née à l'étranger (% , 2010)	n.a.	Femmes	78.8 (82.5)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.0 (0.5)	Dernière élection générale :	Mars 2012

**L'ÉCONOMIE**

PIB, prix courants (milliards USD)	96.1	Part dans la valeur ajoutée (%) :	
PIB, prix courants (milliards, monnaie locale)	69.1	Secteur primaire	3.2
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	3.7 (0.8)	Industrie y compris construction	41.9
PIB par habitant, PPP (milliers USD)	24.2 (35.4)	Services	54.9

**LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, 2010**

Dépenses (% du PIB)	40.0 (44.9)	Dette financière brute (% du PIB)	47.1 (99.1)
Recettes (% du PIB)	32.4 (36.8)	Dette financière nette (% du PIB)	27.0 (60.2)

**LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES**

Taux de change (EUR par USD)	0.7	Principales exportations (% du total des exportations de marchandises) :	
Taux de change PPP (USA = 1)	0.5	Machines et matériel de transport	53.2
Exportations de biens et services (% du PIB)	89.1	Articles manufacturés	18.6
Importations de biens et services (% du PIB)	86.5	Articles manufacturés divers	9.8
Solde de la balance courante (% du PIB)	0.1 (-0.6)	Principales importations (% du total des importations de marchandises) :	
Position d'investissements internationaux nette (% du PIB, 2010)	-67.2	Machines et matériel de transport	39.9
		Articles manufacturés	15.5
		Combustibles minéraux et lubrifiants	14.7

**LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION**

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans :	59.5 (64.8)	Taux de chômage (%) :	13.5 (7.9)
Hommes	66.3 (73)	Chômage des jeunes (%)	33.2 (16.2)
Femmes	52.7 (56.8)	Chômage de longue durée (%)	8.6 (2.6)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	1 793 (1 776)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2010)	17.3 (30.7)
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB)	0.5 (2.4)		

**L'ENVIRONNEMENT**

Offre d'énergie primaire par habitant (toe) :	3.1 (4.3)	Émissions de CO <sub>2</sub> par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2009)	6.1 (9.8)
Énergies renouvelables (%)	7.5 (8.2)	Prélèvements d'eau par habitant (dam <sup>3</sup> , 2009)	0.1
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM10, ug/m <sup>3</sup> , 2008)	13.1 (22)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2010)	0.3

**LA SOCIÉTÉ**

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, %)	25.7 (31.4)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2009) :	
Taux de pauvreté relative	11.6 (17.7)	Compréhension de l'écrit	477 (493)
Dépenses publiques et privées (% du PIB) :		Mathématiques	497 (496)
Soins de santé (2009)	9.1	Sciences	490 (501)
Retraites (2007)	8.4	Part des femmes au Parlement (% , juillet 2012)	17.3 (24.4)
Éducation (2008)	2.6 (3.7)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.1 (0.4)

Indicateur du vivre mieux : [www.oecdbetterlifeindex.org/fr/](http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/)

## Résumé

**L'**économie slovaque s'est très fortement redressée après la crise économique et financière mondiale et restera l'une des plus solides de l'OCDE. Pour autant, le niveau des créations d'emplois est décevant, la demande intérieure reste en demi-teintes et les moteurs de la croissance risquent de s'essouffler. La marge budgétaire dégagée pendant la période précédant l'adhésion à la zone euro a rapidement fondu pendant la crise et la dette publique s'est accrue de façon considérable depuis 2008. Les principales priorités consistent aujourd'hui à rétablir les finances publiques tout en stimulant les facteurs intérieurs de croissance et en assurant le financement de postes visant à promouvoir la croissance, tels que l'éducation et les politiques actives du marché du travail. Le gouvernement a mis sur pied un programme de consolidation crédible pour stabiliser la dette, mais les problèmes de viabilité budgétaire à long terme ne sont toujours pas résolus. On trouvera dans la présente Étude économique des recommandations sur les moyens permettant d'améliorer le cadre budgétaire, de relever les performances du marché du travail et de renforcer les résultats du système éducatif.

Le cadre budgétaire présente un biais procyclique, ce qui ne facilite pas la hiérarchisation des priorités des programmes gouvernementaux en fonction des résultats. Le gouvernement devrait introduire comme prévu des plafonds de dépenses, et s'y tenir. Il devrait renforcer le suivi et l'évaluation des programmes de dépenses, tâche à laquelle le Conseil de responsabilité budgétaire récemment constitué pourrait contribuer utilement. La structure de la fiscalité pourrait être modifiée de façon à être moins défavorable à la croissance, notamment grâce à un relèvement des impôts fonciers et des taxes environnementales, doublé d'un abaissement des impôts sur les bas salaires. Le système fiscal pourrait aussi gagner en efficacité en luttant contre la fraude fiscale et en unifiant le système de recouvrement de l'impôt, ainsi qu'il est prévu. Enfin, il est fondamental de contrôler la viabilité et la pertinence du système de revenus de remplacement pour les personnes âgées.

Les résultats scolaires sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE et le système éducatif devrait être plus inclusif. Son efficacité pourrait être améliorée si l'on utilisait les évaluations scolaires dont on dispose déjà pour rehausser la qualité de l'enseignement. Des ressources plus importantes devraient être affectées à la rémunération des enseignants et au soutien des élèves défavorisés, en particulier au développement de l'enseignement préscolaire et à une intégration réelle des enfants roms dans le système éducatif ordinaire. Le passage du système scolaire à la vie active des diplômés de l'enseignement professionnel est difficile. Il faut améliorer la coopération avec les employeurs et favoriser l'acquisition d'une expérience professionnelle pendant les études grâce au développement de la formation en milieu professionnel.

La crise a entraîné une augmentation du chômage, qui a progressé de 4 points de pourcentage depuis 2008. Le chômage de long terme et les disparités régionales sont élevés si l'on compare la situation slovaque avec celle d'autres pays. Les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et la population rom ont des difficultés particulièrement fortes sur le marché du travail. Il faudrait mettre davantage l'accent sur les mesures d'incitation à l'emploi et les autres politiques actives du marché du travail, actuellement insuffisamment développées. Le Service public de l'emploi devrait être réformé de façon

---

*à pouvoir mieux mettre en œuvre des mesures d'activation, et davantage de ressources devraient être consacrées aux services de placement et à l'évaluation des programmes. L'enregistrement des bénéficiaires de prestations sociales aptes à travailler devrait être obligatoire pour les encourager à rechercher un emploi et à prendre part à des programmes actifs du marché du travail.*

## Principales recommandations

### Améliorer le cadre budgétaire

- Continuer à renforcer le cadre de dépenses de moyen terme en introduisant comme prévu des plafonds de dépenses, et respecter ces plafonds.
- Élargir le champ des activités de suivi et d'évaluation des programmes de dépenses. Introduire plus largement la notion de résultats dans les financements, le renouvellement des contrats et les rémunérations.
- Poursuivre les efforts entrepris pour améliorer le recouvrement de l'impôt en mettant en place la transition vers un système de recouvrement intégré. Poursuivre la lutte contre l'évasion fiscale en renforçant les activités de contrôle.
- Réformer la structure de la fiscalité pour la rendre moins défavorable à la croissance, notamment en relevant les impôts fonciers et les taxes environnementales et en allégeant les prélèvements fiscaux sur le travail acquittés par les employeurs sur les bas salaires, afin d'encourager une plus forte demande de main-d'œuvre.

### Améliorer les résultats scolaires de manière économiquement efficiente

- Supprimer les fonds supplémentaires aux établissements d'enseignement général à cycle en 8 ans, comme prévu, et renforcer les incitations à réintégrer les élèves ayant des besoins particuliers dans le système standard.
- Améliorer l'utilisation des évaluations disponibles pour repérer les établissements les moins performants et les pratiques exemplaires.
- Revaloriser la rémunération des enseignants et prendre des mesures structurelles visant à accroître les performances du système, notamment en renforçant le réseau des écoles, en augmentant le nombre d'élèves par classe et en élargissant les possibilités de rémunération aux résultats.
- Accroître le soutien en faveur des élèves défavorisés. Continuer d'encourager la participation des enfants issus de familles modestes et des enfants roms à l'enseignement préscolaire et l'intégration des Roms dans l'enseignement ordinaire.
- Favoriser l'acquisition d'une expérience professionnelle en cours d'études et développer l'éducation et la formation professionnelles en entreprise en créant un cadre juridique régissant la formation en alternance.

### Accroître l'emploi grâce à des mesures d'activation et à des soutiens mieux ciblés

- Soutenir la recherche d'emploi et la participation aux mesures actives du marché du travail (PAMT) de tous les bénéficiaires de prestations aptes à travailler, en rendant

obligatoire leur inscription auprès des services de placement. Mieux cibler les mesures sur ceux qui pourraient n'avoir rien à gagner de l'exercice d'une activité.

- Accroître les dépenses consacrées aux PAMT dont l'efficacité est avérée. Mettre en place des procédures de collecte périodique de données et d'évaluation systématique des PAMT. Envisager de tester les nouveaux programmes à l'aide de projets-pilotes avant leur mise en œuvre au niveau national.
- Affecter plus de ressources aux services de placement du Service public de l'emploi (SPE). Réorganiser les services du SPE en créant des guichets uniques. Mettre en place une procédure efficace de collecte en ligne des offres d'emploi.



# Évaluation et recommandations

## L'économie s'est montrée résiliente

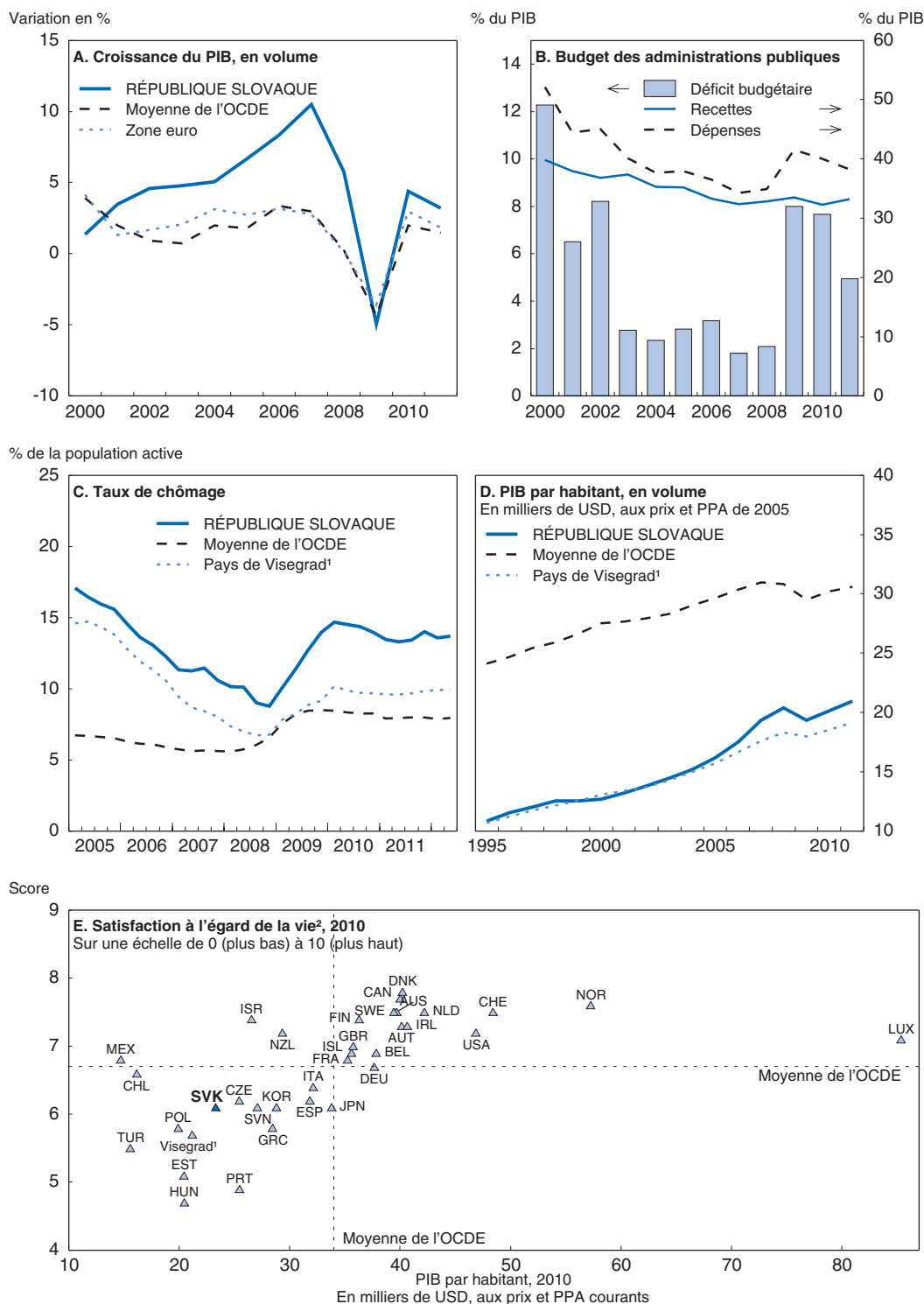
Après une profonde récession, la Slovaquie a connu une reprise vigoureuse et plus rapide que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cette performance témoigne de la capacité de l'économie slovaque, fortement dépendante des exportations, à conjuguer accélération de la hausse de la productivité et modération des salaires, ce qui lui a permis de regagner en compétitivité internationale. En revanche, la progression du PIB est restée très en deçà de ses niveaux passés et les déséquilibres structurels, notamment les disparités régionales du marché du travail, les écarts fiscaux et la dépendance à l'égard des investisseurs étrangers, sont devenus plus voyants (graphique 1). Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la crise de 2008-09 et ses retombées ont engendré des besoins d'assainissement budgétaire considérables et la dette a fortement augmenté. Le rétablissement de la compétitivité a soutenu les exportations, vitales pour le pays. À l'inverse, la faiblesse de la demande intérieure a pesé sur l'activité économique car le marché du travail demeure sous tension et des mesures d'assainissement énergiques ont été mises en place.

L'économie devrait ralentir, dans le sillage de la crise de l'euro et dans l'attente de l'assainissement budgétaire à venir. Les projets d'IDE attendus devraient être moins nombreux et plus modestes, tandis que les investissements dans des entreprises à capitaux étrangers déjà établies auront sans doute pour objectif principal de relever la productivité. La faiblesse des créations d'emplois a réduit les flux de sortie du chômage, dont le niveau est parmi les plus élevés de l'OCDE. Elle ne devrait pas fléchir en l'absence d'action des pouvoirs publics, ce qui risque de se traduire par une nouvelle faiblesse de la demande intérieure et de la création d'emplois.

Le mouvement de convergence entre le PIB par habitant de la République slovaque et les niveaux observés dans la moitié supérieure des pays de l'OCDE a repris, mais plus lentement que par le passé, la hausse du chômage et de l'inactivité étant parmi les premières causes de ce ralentissement. Bien que la Slovaquie affiche des scores relativement élevés en matière de satisfaction de sa population à l'égard de l'existence, elle obtient des résultats inférieurs à la moyenne de l'OCDE pour plusieurs critères de mesure du bien-être (notamment l'espérance de vie et les conditions de logement) et de prospérité économique (graphique 1). La priorité des responsables de l'action publique dans un environnement international fragile consiste à garantir la viabilité budgétaire d'une manière propice à la croissance, tout en respectant un certain nombre de contraintes et en procédant à des arbitrages.

L'amélioration des résultats du marché du travail est essentielle à la réussite de l'assainissement budgétaire. Réduire le chômage et transformer les bénéficiaires de

Graphique 1. Principaux indicateurs macroéconomiques



1. Se réfère à la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la République slovaque.
2. La satisfaction à l'égard de la vie est mesurée en demandant aux personnes d'évaluer leur satisfaction à l'égard de la vie sur une échelle de 0 (la pire vie possible) à 10 (la meilleure vie possible). Le score de chaque pays est égal à la valeur moyenne des réponses.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et OCDE (2011), Comment va la vie ? Mesurer le bien-être.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932748327>



prestations en éléments actifs de la main-d'œuvre est potentiellement source d'avantages multiples en augmentant la croissance potentielle et les recettes dégagées par la fiscalité et les cotisations de sécurité sociale tout en diminuant les versements de prestations sociales, ce qui est bénéfique au budget, et en réduisant les inégalités de revenus. Les réformes devraient reposer sur une large assise, comprendre des mesures du côté de l'offre aussi bien que de la demande améliorant l'appariement entre l'offre et la demande. En particulier, permettre aux demandeurs d'emploi d'acquérir les compétences qui leur donneront accès à l'emploi nécessitera des réformes substantielles du système éducatif ainsi que des politiques d'activation.

Des gains d'efficacité dans le secteur public pourront contribuer aux efforts d'assainissement budgétaire. Un plafonnement des dépenses sur plusieurs exercices, associé à des procédures de budgétisation axées sur les résultats de l'administration centrale et des administrations locales, permettrait de mieux définir les priorités en termes de dépenses publiques. Simplifier la collecte des impôts et améliorer l'utilisation des fonds de l'UE permettrait à la fois de corriger les déséquilibres budgétaires et de stimuler la croissance.

Il faudra également couper dans les dépenses et accroître les recettes pour répondre aux besoins d'assainissement budgétaire. Du côté des dépenses, la marge de réduction est limitée, et il faudrait continuer d'éviter des coupes dans des domaines prioritaires comme l'éducation ou les politiques actives du marché du travail, qui sont actuellement sous-financés. Du côté des recettes, les augmentations d'impôts devraient porter en priorité sur les impôts ayant le moins d'effets de distorsion, par exemple les impôts sur l'immobilier et sur la consommation et les taxes environnementales. À plus long terme, des réformes des systèmes de retraite et de santé seront nécessaires pour répondre aux futures hausses des dépenses liées au vieillissement de la population et aux innovations dans les soins qui ont pour effet d'accroître les coûts (OCDE, 2006; Dormont et al., 2006; Smith et al., 2009).

Le chapitre détaillé consacré à la croissance verte dans l'*Étude économique* sur la Slovaquie de 2010 rendait compte des avancées et des défis encore à relever dans ce domaine. L'annexe A1 sur les progrès accomplis dans les réformes structurelles confirme la réactivité des autorités slovaques dans la mise en œuvre de mesures facilitant la transition vers une croissance plus verte. Il n'en demeure pas moins qu'en dépit des améliorations considérables de ces dernières années, l'intensité de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre est encore relativement élevée à l'aune des normes internationales. Pour progresser encore sur ce terrain, il faudra également mettre en place les bonnes mesures d'incitation et émettre des signaux de prix qui encouragent des activités à plus faible intensité d'émission et d'énergie.

Les progrès sont plus inégaux s'agissant des questions environnementales plus locales. La plupart des normes relatives à la qualité de l'air sont respectées et la pollution de l'air a reculé globalement, même si certains polluants sont plus présents (par exemple, les oxydes d'azote générés par le transport routier) et dépassent quelquefois les valeurs de protection de la santé humaine (par exemple, la concentration d'ozone au niveau du sol). La gestion des déchets est l'une des moins bonnes de l'Union européenne. Le traitement des déchets se résume en effet largement à des mises en décharge et les incitations au recyclage font défaut. Le coût de décontamination des sites a été estimé à 1.8 % du PIB (OCDE, 2011b). Faire de la transition vers une croissance plus verte une source locale d'activité économique, d'emploi et de bien-être plus dynamique nécessitera de poursuivre

la mise en œuvre d'un large éventail de mesures, notamment d'améliorer l'efficacité des politiques environnementales existantes, mais aussi de promouvoir l'entrepreneuriat et l'innovation. À cet égard, les recommandations énoncées dans le chapitre détaillé consacré à la « croissance verte » dans l'étude économique de 2010 (OCDE, 2010a) restent valables. En particulier, l'éco-innovation pourrait être davantage exploitée en rapprochant le savoir-faire local et les investisseurs.

### **Les perspectives à court terme se sont assombries**

Quoique demeurant l'une des plus fortes de la zone euro, l'économie a ralenti du fait à la fois de facteurs externes et internes qui se renforcent mutuellement. L'affaiblissement de l'économie mondiale a pesé sur les principaux moteurs de la croissance en Slovaquie. En particulier, la crise de la dette de la zone euro a eu pour effet de réduire la demande émanant de ses principaux partenaires commerciaux et a affaibli la confiance des investisseurs. Si les exportations et l'investissement ont continué à contribuer de manière positive à la croissance, soutenus par les entrées d'IDE dans des entreprises existantes, leur contribution a fléchi. La croissance des exportations et de l'investissement se normalisent après des hausses ponctuelles, dues principalement à l'ouverture de nouvelles chaînes de production dans la construction automobile en 2011 et au début de 2012. La demande intérieure demeure atone, signe d'un fort chômage et d'un gros effort d'assainissement budgétaire. Les entreprises semblent avoir procédé à des ajustements sur le plan de l'emploi et de la rémunération pour rester compétitives. De ce fait, le redressement du marché du travail a ralenti, l'emploi est toujours en deçà de ses niveaux d'avant la crise et la progression des salaires réels a marqué un coup d'arrêt. L'épargne de précaution a augmenté, soutenue par une détérioration de la confiance des consommateurs. Le relèvement des taux de TVA, ainsi que les diminutions de salaires dans le secteur public et une remontée temporaire de l'inflation, ont également contribué à faire baisser le revenu réel disponible des ménages. Le brusque redressement dans l'appréciation réelle du taux de change et l'amélioration des termes de l'échange pèse sur la demande intérieure et renforce les besoins de désendettement des secteurs public et privé.

La croissance devrait repartir graduellement à la hausse au cours des prochaines années (tableau 1). Il est probable que les exportations en resteront le principal moteur en prenant appui sur un commerce mondial plus vigoureux, bien que les perspectives des principaux marchés à l'exportation de la Slovaquie (en particulier l'Allemagne) soient incertaines. Les entreprises tournées vers l'exportation sont soumises à des pressions pour accroître leur compétitivité et investir en vue d'améliorer leur productivité plutôt que de créer des emplois. Il est probable qu'il faudra poursuivre les efforts pour rétablir la compétitivité. De ce fait, la situation de l'emploi ne devrait s'améliorer que lentement, avec un taux de chômage qui pourrait descendre à 13 % en 2014. Compte tenu de la perspective d'un chômage élevé et d'une augmentation modeste des salaires, l'inflation devrait reculer pour approcher 2.5 % en 2013 et en 2014. Le nouveau gouvernement s'en tient à son plan de réduction du déficit, qui devrait passer de 4.6 % du PIB en 2012 à moins de 3 % d'ici 2013 et 2.4 % en 2014. Un tel résultat nécessitera des efforts d'assainissement notables, que le gouvernement entend mettre en œuvre principalement grâce à des hausses de recettes, mais aussi à une réduction de la taille du second pilier du régime de retraite. De ce fait, la demande intérieure ne devrait se ressaisir que lentement.

Beaucoup d'incertitudes entourent toutefois ces projections, qui reposent sur l'hypothèse d'une amélioration progressive de l'environnement international, en

Tableau 1. **Projections à court terme**  
Évolution en pourcentage, en volume (prix de 2005)

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>PIB aux prix du marché</b>	<b>4.4</b>	<b>3.2</b>	<b>2.6</b>	<b>2.0</b>	<b>3.4</b>
Consommation privée	-0.7	-0.5	-0.1	0.8	1.4
Consommation des administrations publiques	1.0	-4.3	-0.6	0.2	0.7
Formation brute de capital fixe	6.5	14.2	0.5	0.6	2.5
Demande intérieure finale	1.0	1.9	0.0	0.6	1.5
Constitution de stocks <sup>1</sup>	2.5	-0.7	0.0	-0.1	0.0
Total de la demande intérieure	3.8	1.1	0.0	0.5	1.5
Exportations de biens et de services	16.0	12.7	8.8	4.7	6.7
Importations de biens et de services	14.9	10.1	6.3	3.7	4.9
Exportations nettes <sup>1</sup>	0.7	2.0	2.3	1.0	1.9
<i>Pour mémoire :</i>					
Indice implicite des prix du PIB	0.5	1.6	1.8	1.4	1.6
Indice des prix à la consommation harmonisé	0.7	4.1	3.7	2.5	2.4
Indice implicite des prix de la consommation privée	1.0	3.8	3.6	2.5	2.4
Taux de chômage	14.4	13.5	13.7	13.6	13.0
Solde financier des administrations publiques <sup>2</sup>	-7.7	-4.9	-4.6	-2.9	-2.4
Dettes brutes des administrations publiques <sup>2</sup>	45.9	48.0	57.0	59.7	60.9
Dettes des administrations publiques (définition de Maastricht) <sup>2</sup>	41.0	43.3	52.2	54.9	56.2
Balance des opérations courantes <sup>2</sup>	-3.7	-2.1	1.7	1.8	3.1

Note : Les Comptes nationaux étant fondés sur des indices chaînes officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Voir à ce propos les Sources et méthodes des *Perspectives économiques de l'OCDE* ([www.oecd.org/fr/eco/sourcesmethodesdesperspectiveseconomiquesdelocde.htm](http://www.oecd.org/fr/eco/sourcesmethodesdesperspectiveseconomiquesdelocde.htm)).

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.

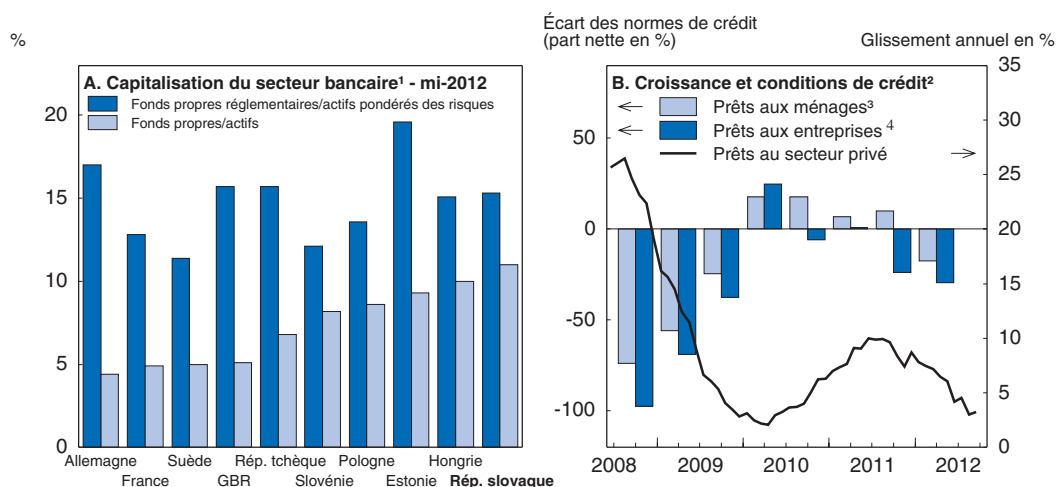
2. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 92.

particulier d'une résolution harmonieuse de la crise de la dette dans la zone euro. Les évolutions commerciales constituent le principal risque pour la croissance, dans la mesure où l'économie slovaque dépend principalement de la demande extérieure. Parallèlement, le fait que le solde des opérations courantes soit positif réduit la dépendance par rapport à des sources financières extérieures. Quoi qu'il en soit, une répétition de l'effondrement du commerce mondial observé en 2009 aurait à nouveau des répercussions graves sur la Slovaquie, en affectant les exportations aussi bien que les entrées d'IDE. La marge possible de gains de productivité et de modération des salaires pour rétablir la compétitivité aura une influence cruciale sur l'évolution future des investissements (IDE en particulier) et de l'emploi, le risque étant une délocalisation de la production vers des destinations moins chères. Toutefois, si les mesures récemment adoptées pour résoudre la crise de l'euro devaient porter leurs fruits, on pourrait assister à une amélioration plus rapide du moral des investisseurs et dans ce cas, la Slovaquie pourrait redevenir à son profit une destination d'IDE.


La demande intérieure constitue un autre risque pour les projections. L'assainissement des finances publiques devrait stimuler la confiance et donc doper la demande intérieure. Le taux d'épargne des ménages a atteint des sommets historiques pendant la crise et pourrait baisser si les consommateurs reprenaient confiance. Des mesures d'assainissement budgétaire crédibles seraient également de nature à diminuer les coûts de financement et à rassurer les investisseurs. En revanche, la valeur des multiplicateurs budgétaires pourrait être supérieure au niveau prévu, en particulier si l'environnement économique continuait de se dégrader. Globalement, les risques de divergence à la baisse par rapport aux prévisions sont prédominants.

Graphique 2. Capitalisation du secteur bancaire et conditions de crédit



1. Les fonds propres sont ceux qui sont inscrits au bilan (capital versé plus réserves). Pour la France, à la mi-2011 ; pour le Royaume-Uni à la fin de 2011 ; pour l'Estonie et la Suède, au premier trimestre 2012.
2. L'Eurosystème a réalisé une étude du crédit bancaire dans la zone euro afin de mieux connaître les conditions de financement en vigueur. Parmi les points abordés dans cette étude, on peut citer les normes de crédit pour l'octroi de prêts ainsi que les modalités et conditions auxquelles les prêts sont consentis aux entreprises et aux ménages. Les données présentées ici montrent les écarts effectifs des normes de crédit appliquées par les banques sur 6 mois donnés. Elles sont exprimées comme la part nette, en pourcentage, des banques ayant assoupli leurs normes de prêt, cette part a été calculée comme la différence entre la part de marché, en pourcentage des banques ayant déclaré un assouplissement de leurs conditions de crédit, et la part de marché, en pourcentage, des banques ayant indiqué qu'elles avaient durci leurs normes de prêt.
3. Moyenne non pondérée des parts nettes, en pourcentage, des prêts aux ménages pour des achats de logement et des prêts aux ménages au titre du crédit à la consommation.
4. Recouvre à la fois les prêts aux sociétés non financières et les prêts aux ménages et aux organisations à but non lucratif, en taux de croissance.

Source : Base de données des Indicateurs de solidité financière du FMI ; Base de données statistiques de la Banque centrale européenne ; Banque nationale de Slovaquie, Enquête de l'offre et de la demande du marché du crédit (« Survey on Supply and Demand on Lending Market »).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748346>

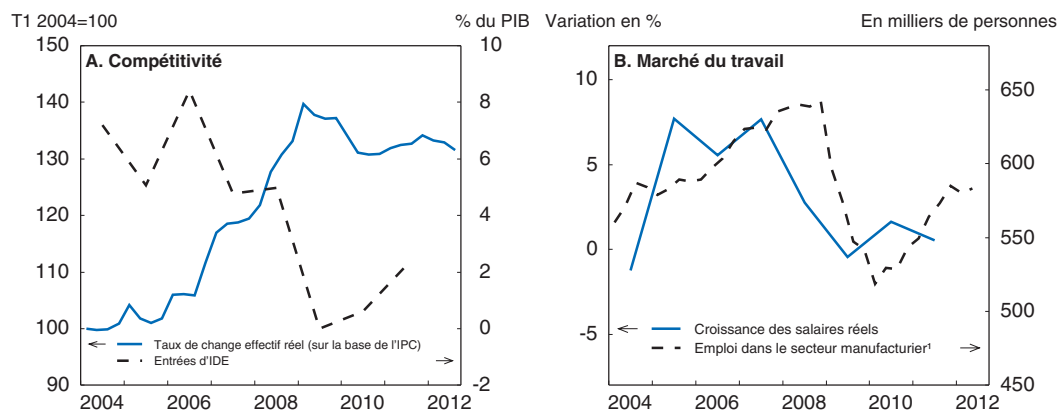
La crise de la dette dans la zone euro pourrait également affaiblir les établissements bancaires détenus par des groupes étrangers, mais les risques demeurent contenus. L'actionnariat des banques est constitué majoritairement de groupes situés dans des pays de la zone euro, qui possèdent des participations stratégiques à long terme dans la région. Toute aggravation de la crise de la zone euro pourrait avoir des retombées en augmentant les écarts de taux des emprunts d'État slovaques, dont les titres sont principalement détenus par les banques slovaques. De même, elle pourrait augmenter considérablement le volume de créances improductives et conduire à des retraits de liquidités par les sociétés-mères de ces banques (FMI, 2012). Dans le même temps, fort d'un ratio prêts sur dépôts d'environ 90 %, le secteur bancaire ne repose pas sur des financements de l'étranger. Il devrait en être ainsi tant que la demande de prêts restera à son faible niveau actuel. Le secteur bancaire semble bien capitalisé, avec un ratio des fonds propres de base de 14 % en juin 2012 (graphique 2). La proportion de créances improductives par rapport au volume total des prêts est relativement faible (5.4 %) et en recul. En outre, la Banque centrale slovaque a promulgué une réglementation qui se superpose aux dispositions de l'accord de Bâle III, dans le but de renforcer la stabilité du secteur bancaire. Cette réglementation prévoit notamment de restreindre la distribution de dividendes, qui doit se faire en fonction du niveau du ratio des fonds propres de base pour empêcher toute érosion

des marges de sécurité. La coopération transnationale entre les autorités de surveillance s'est renforcée et la crédibilité des stratégies commerciales à moyen terme des sociétés-mères des établissements concernés fait que sans doute, les besoins de capitalisation futurs pourront être satisfaits selon des modalités réduisant le risque de resserrement du crédit. Toutefois, aussi longtemps que la crise de l'euro ne sera pas résolue, les risques de contagion entraîneront un surcoût de l'accès aux financements de marché.

### Des incertitudes pèsent sur les perspectives économiques à moyen et long terme


Les principales difficultés économiques auxquelles la République slovaque doit faire face sont de deux ordres. À moyen terme, il s'agit pour elle de préserver la productivité et la compétitivité de son économie, en particulier vis-à-vis des pays voisins où les coûts de la main-d'œuvre sont moins élevés. Avant 2009, la croissance économique bénéficiait de fortes entrées d'IDE dans l'industrie manufacturière exportatrice, en particulier dans le secteur automobile et l'électronique grand public (écrans plats). Depuis la crise, les entrées d'IDE correspondant à de grands projets créateurs d'emplois et prenant en compte les coûts salariaux sont au point mort et la compétitivité-prix s'est quelque peu dégradée (graphique 3, partie gauche). En tant que membre de la zone euro, le pays a subi de plein fouet le choc du commerce extérieur sans avoir la possibilité d'ajuster son taux de change nominal, alors que ses voisins voyaient leur monnaie se déprécier. La Slovaquie est actuellement en train de soutenir sa compétitivité en réduisant ses coûts salariaux (graphique 3, partie droite). L'association entre une croissance médiocre et des hausses de salaires modestes devrait entraîner une désinflation et provoquer une hausse des taux d'intérêt réels et des coûts d'emprunt, ce qui risque de nuire à l'investissement national et partant, à la diversification souhaitable des moteurs de la croissance. La dépendance de la Slovaquie à l'égard des activités d'assemblage (dans l'automobile et l'électronique, notamment) présente des avantages, mais expose le pays à un risque de spécialisation excessive. La difficulté va donc consister à développer en interne des moteurs de croissance. Il faudra à cet effet améliorer encore l'environnement des entreprises, en particulier en levant les derniers obstacles administratifs à l'initiative économique et en éradiquant la corruption, comme le préconisait la dernière *Étude économique* (OCDE, 2010a).

Graphique 3. **Évolution de la compétitivité et du marché du travail**



1. Avant 2008, les données étaient collectées selon la nomenclature NACE Rév 1.1. Un coefficient de correction a été appliqué à des fins de cohérence avec les données de la nomenclature actuelle NACE Rév. 2 dans le secteur manufacturier.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Office des statistiques de la République slovaque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748365>

À plus long terme, le vieillissement de la population pèsera sur la croissance, si bien qu'il deviendra de plus en plus avantageux d'encourager le retour à l'emploi des fractions de la population en âge de travailler actuellement en inactivité et de s'attaquer au problème du passage de l'école à la vie active. L'économie de la connaissance est plutôt en retard et insuffisamment intégrée à l'économie, et pas seulement en comparaison avec les pays les plus avancés de l'OCDE. Les taux d'entreprises innovantes et de publications scientifiques sont relativement faibles (OCDE, 2012c). Des progrès dans l'économie de la connaissance seront nécessaires pour converger vers les pays de l'OCDE affichant les meilleurs résultats au niveau de la croissance et du bien-être et pour réaliser la transition vers une économie plus verte. L'économie est actuellement spécialisée dans des activités de production fortement consommatrices d'énergie (OCDE, 2010a). Adopter des technologies vertes et renforcer les capacités d'éco-innovation (c'est-à-dire développer des produits, des processus, des méthodes de commercialisation et des structures d'organisation innovants, susceptibles d'entraîner des améliorations environnementales) pourrait rendre cette transition plus facile, mais exige que l'on prenne les bonnes mesures d'incitation et de nouvelles compétences. Une telle stratégie favoriserait le développement de secteurs nouveaux et pourrait doter la Slovaquie d'un nouvel avantage concurrentiel, comme évoqué dans le chapitre de la dernière *Étude économique* (OCDE, 2010a) consacré à la croissance verte. Par exemple, les innovations visant à améliorer l'efficacité énergétique permettraient de réduire la dépendance par rapport aux importations de combustibles fossiles, de rendre l'économie moins vulnérable aux chocs des prix de l'énergie et d'abaisser le coût de la lutte contre le changement climatique.

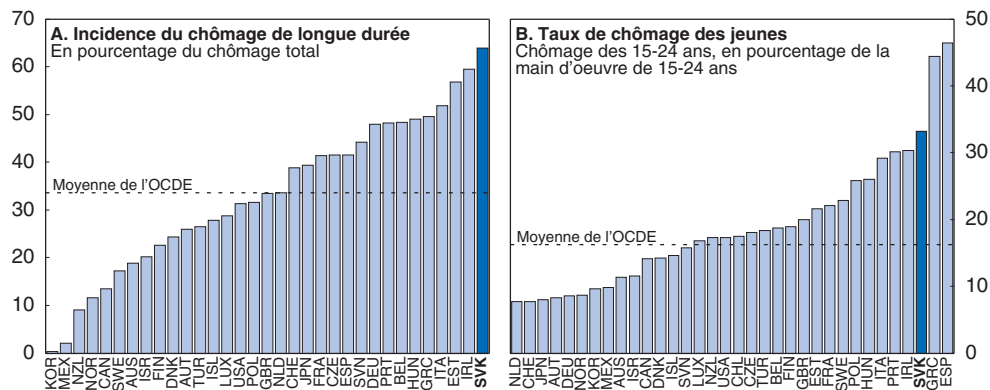
### ***Le marché du travail a évolué de manière défavorable***

L'emploi n'a pas encore retrouvé ses niveaux d'avant la crise, alors que les entreprises s'efforcent de combler les pertes de compétitivité causées par les mouvements d'appréciation nominale du taux de change avant la crise et de dépréciation des monnaies des économies voisines pendant la crise. Le taux de chômage a augmenté très fortement pendant la crise et, avec 13,8 %, la Slovaquie arrive aujourd'hui au cinquième rang de tous les pays de l'OCDE. Les taux du chômage à long terme et du chômage des jeunes sont particulièrement élevés si l'on se réfère aux niveaux en vigueur dans l'OCDE (graphique 4). L'incidence du chômage de longue durée a été deux fois supérieure à la moyenne de l'OCDE en 2011 et le taux de chômage des jeunes était le troisième de l'OCDE au cours de cette même année. La part des travailleurs peu qualifiés dans le total des chômeurs représente 60 % environ et l'inadéquation des compétences s'est aggravée. Avec un taux de chômage supérieur à 70 %, la population rom est de fait exclue du marché du travail (PNUD, 2012). La situation de l'emploi va certainement rester médiocre, ce qui laisse présager une accentuation du chômage structurel entraînant un recul de la production potentielle et une hausse des coûts de l'assainissement budgétaire.

Au-delà de l'impact du chômage sur la croissance et la richesse, la médiocrité des performances du marché du travail risque aussi de creuser les inégalités. De fait, alors que les inégalités sont peu marquées en Slovaquie par rapport à la moyenne de l'OCDE (la dispersion des salaires et des revenus des ménages y est parmi les plus faibles de la zone OCDE), il existe de fortes disparités régionales qui s'expliquent par la concentration des ménages pauvres dans les régions orientales et des ménages aisés dans la région de Bratislava (graphique 5). A la suite de la hausse récente du chômage à long terme dans les régions déshéritées, et du fait de la faible mobilité de la main-d'œuvre, des effets

## Graphique 4. Performances du marché du travail

En 2011

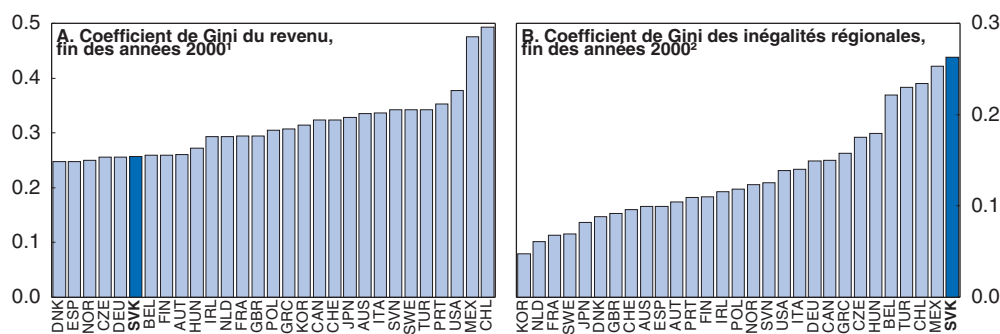


Source : Base de données des Statistiques de la population active de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932748384>

d'hystérésis risquent d'accentuer les inégalités géographiques en excluant du marché du travail une large fraction de la population locale. La proportion des personnes au seuil du risque de pauvreté ou d'exclusion (mesurée par Eurostat comme la proportion de personnes en situation de risque de pauvreté ou de dénuement matériel, ou vivant dans un foyer à très faible intensité de travail) a diminué de 11 points de pourcentage, passant de 32 % en 2005 à 21 % en 2010, du fait des reculs passés du chômage. Cette tendance pourrait toutefois s'inverser sous l'effet de la détérioration des performances du marché du travail si la disparition progressive des sources extérieures de création d'emplois ne peut pas être compensée et si des politiques du marché du travail destinées à favoriser le retour à l'emploi des chômeurs ne sont pas mises en œuvre de manière plus énergique.

## Graphique 5. Inégalités



1. Coefficient de Gini de l'inégalité du revenu disponible des ménages, après impôts et transferts. Le coefficient de Gini s'étalonne de 0, en cas d'« égalité parfaite » à 1, en cas d'« inégalité parfaite ».
2. Coefficient de Gini de l'inégalité du PIB par habitant entre les régions TL2. Comme ci-dessus, le coefficient de Gini s'étalonne de 0, en cas d'« égalité parfaite » à 1, en cas d'« inégalité parfaite ».

Source : Perspectives régionales 2011 de l'OCDE et Base de données de Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932748403>

## Assainir les finances publiques en ménageant la croissance

Un assainissement budgétaire est nécessaire au vu des conséquences des déficits élevés sur l'évolution de l'endettement. Le déficit budgétaire et la dette ont augmenté fortement pendant la crise (graphique 6, partie gauche, tableau 2). Si le solde budgétaire a connu une amélioration marquée en 2011, la dynamique de la dette des administrations publiques pourrait continuer de progresser rapidement en l'absence de toute autre intervention des pouvoirs publics. Selon des estimations récentes de l'OCDE, stabiliser la dette à 50 % du PIB d'ici 2050 supposerait d'améliorer le solde primaire sous-jacent de 3 % à 5 % du PIB (en plus des efforts d'assainissement actuels) à compter de 2012, en fonction des différentes hypothèses concernant les hausses futures des dépenses de retraite et de santé. Des difficultés supplémentaires, par exemple la hausse du chômage et le vieillissement de la population, ajoutent aux pressions sur les dépenses du fait d'incitations en faveur d'innovations dans la santé ayant pour effet d'accroître les coûts. Il n'existe donc aucune alternative à la poursuite des efforts d'assainissement budgétaire, spécialement au vu des risques planant sur les coûts des emprunts publics. Par ailleurs, l'écart de rendement entre les obligations d'État slovaques et les obligations de référence allemandes a augmenté, passant à plus de 300 points de base à la mi-2012 (contre environ 100 points de base au début de 2011), ce qui représente en valeur absolue la sixième plus forte hausse de la zone euro (graphique 6, partie droite). Dans l'intervalle, les écarts de taux se sont à nouveau resserrés, mais demeurent sensibles à tout changement d'appréciation de la capacité du pays à tenir ses objectifs budgétaires.

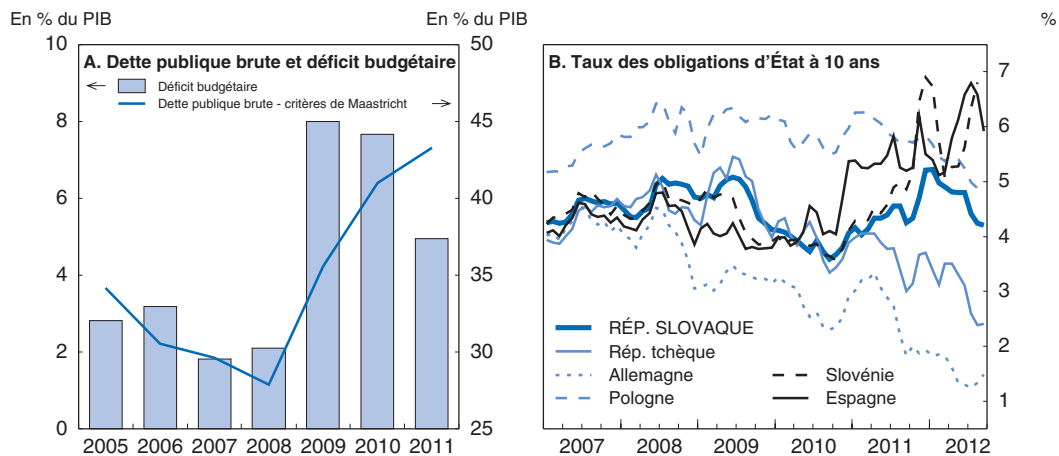
Tableau 2. **Finances publiques**

		2005	2007	2008	2009	2010	2011
Déficit public	Slovaquie	-2.8	-1.8	-2.1	-8.0	-7.7	-4.9
	OCDE	-2.4	-1.3	-3.4	-8.2	-7.7	-6.5
	Zone euro à 15	-2.6	-0.7	-2.1	-6.3	-6.2	-4.1
Dette publique brute	Slovaquie	37.4	33.5	32.2	40.4	45.9	48.0
	OCDE	77.9	74.2	80.7	92.2	98.7	102.9
	Zone euro à 15	78.2	71.9	77.1	87.8	93.1	95.2
Total des recettes des administrations publiques	Slovaquie	35.2	32.4	32.8	33.5	32.3	33.2
	OCDE	36.9	37.8	37.6	36.4	36.3	36.7
	Zone euro à 15	44.8	45.3	45.1	44.9	44.8	45.4
Total des dépenses des administrations publiques	Slovaquie	38.0	34.2	34.9	41.5	40.0	38.2
	OCDE	39.3	39.1	41.0	44.5	44.0	43.2
	Zone euro à 15	47.4	46.0	47.2	51.3	51.0	49.5
Paiements d'intérêts nets des administrations publiques	Slovaquie	1.1	1.0	0.9	1.1	1.2	1.4
	OCDE	1.7	1.6	1.6	1.5	1.6	1.8
	Zone euro à 15	2.7	2.6	2.6	2.5	2.5	2.6


Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

Repousser l'assainissement trop longtemps risque d'avoir des conséquences négatives sur la croissance, en particulier du fait des primes de risque plus élevées (Padoa-Schioppa et al., 2012). Les marchés de capitaux sont désormais plus sujets à de brusques retournements de confiance. Dans les circonstances actuelles, l'incertitude est si forte qu'une dégradation cyclique temporaire des comptes budgétaires risquerait fort d'être interprétée comme une incapacité structurelle à maîtriser la dette publique. C'est pourquoi il est impératif que la Slovaquie mette en œuvre des plans d'assainissement budgétaire



Graphique 6. **Déficit budgétaire et taux des obligations d'État à 10 ans**

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748422>

visant à atteindre un objectif de déficit inférieur à 3 % du PIB en 2013 et à se conformer aux obligations de l'UE. De surcroît, les politiques budgétaires devraient s'accompagner de réformes structurelles qui stimulent le potentiel de croissance de l'économie. Il sera important à cet égard d'établir des priorités entre les programmes de dépenses publiques.

### **Améliorer le cadre budgétaire**

#### **Renforcer le cadre budgétaire de moyen terme**

Pour limiter les risques de dérapage par rapport à la trajectoire d'ajustement à long terme, il faut renforcer le cadre budgétaire à moyen terme. Des problèmes de déficit structurel sont apparus par le passé parce que les déficits n'avaient pas été assez réduits pendant les années d'expansion et que les autorités avaient eu tendance à recourir à des lois de finance rectificatives pour dépenser des recettes exceptionnelles à court terme. Le gouvernement a donc adopté de nouvelles règles pour renforcer la discipline budgétaire en 2011.

Un plafond de 60 % du PIB a été fixé pour la dette des administrations publiques jusqu'en 2017, des sanctions graduées devant être déclenchées progressivement lorsque le niveau de la dette dépasse 50 % du PIB. À compter de 2018, la tranche d'endettement supérieure au plafond sera réduite de 1 point de pourcentage par an jusqu'à atteindre à terme le plafond de 50 % du PIB en 2028. Par ailleurs, en mars 2012, la Slovaquie a été l'un des vingt-cinq États membres de l'UE à signer le *Pacte fiscal*, qui prévoit un renforcement de la surveillance budgétaire, notamment grâce à l'établissement d'une règle d'équilibre budgétaire structurel qui doit être transposée dans les législations nationales dans un délai de douze mois à compter de la date de ratification du traité. Les règles budgétaires nationales devront alors être harmonisées avec les obligations de discipline budgétaire imposées par l'UE. Ces dernières prévoient une diminution tendancielle de la dette des administrations publiques, alors que la règle slovaque ne prévoit pour l'instant de mesures correctrices que si le niveau d'endettement dépasse le seuil fixé. À plus long terme, la règle du solde structurel sera également plus contraignante que le plafonnement de la dette. La solution pourrait consister à introduire dans la législation des plafonds de dépenses compatibles avec un objectif de solde structurel à moyen terme.

Un Conseil de responsabilité budgétaire a été institué notamment pour suivre et évaluer le respect des règles budgétaires. En particulier, il sera chargé d'évaluer si les critères de viabilité à court et à long terme sont respectés, et de prodiguer des conseils sur les ajustements budgétaires requis pour y parvenir si ce n'est pas le cas. La création d'une instance indépendante chargée de contrôler la politique du gouvernement constitue une avancée considérable sur la voie de la transparence budgétaire.

### **Améliorer les procédures budgétaires**

Réformer les procédures d'établissement du budget peut faciliter l'assainissement et garantir la viabilité à long terme des finances publiques. De telles réformes pourraient aider à hiérarchiser plus efficacement les priorités de dépenses publiques afin de développer leur potentiel d'amélioration de la croissance. En particulier, on peut citer les principaux éléments de réforme suivants :

- L'accent est de plus en plus mis sur une planification budgétaire pluriannuelle, mais les objectifs relatifs aux exercices ultérieurs sont indicatifs et susceptibles d'être modifiés de manière ad hoc. Une planification budgétaire plus efficace est donc nécessaire pour garantir la réussite du processus d'assainissement. Des plafonds de dépenses devraient être introduits comme prévu.
- Les dotations budgétaires à haut niveau sont décidées de manière centrale et reflètent les priorités politiques, mais les budgets doivent être mis en œuvre avec souplesse pour garantir l'efficacité et la qualité des services, sur la base des résultats. Davantage de liberté devrait être laissée aux ministères pour utiliser les fonds, par exemple en augmentant quelque peu la marge de manœuvre en fin d'exercice. Cette flexibilité dans la gestion devrait être conditionnée à de nouveaux progrès en matière de contrôle et de transparence.
- Des informations appropriées sur les performances et les résultats devraient figurer dans les documents annuels relatifs aux budgets. La Slovaquie a manifestement relevé ses normes de diffusion d'informations et de transparence en matière budgétaire, mais des possibilités d'amélioration subsistent. Elle est mal classée au regard de l'indice de transparence budgétaire « Open Budget Index 2010 » concernant la fourniture d'informations satisfaisantes sur les finances publiques, et est devancée par la République tchèque et la Pologne (International Budget Partnership, 2010). Par ailleurs, les dotations budgétaires ne sont pas étroitement liées à un suivi et à une évaluation des programmes, et les capacités de l'administration sont insuffisantes pour garantir que des évaluations de suivi seront effectuées. Enfin, malgré quelques progrès, la corruption reste un problème. L'administration publique devrait faire un meilleur usage de la budgétisation axée sur les résultats, notamment des procédures améliorées de contrôle a posteriori, ainsi que des mesures visant à améliorer la transparence et à développer le contrôle par le public. Le gouvernement envisage de nommer des analystes dans chaque ministère pour évaluer l'efficacité de l'action publique. Toutefois, l'utilisation de la notion de résultats dans les financements, le renouvellement des contrats et les rémunérations devrait être développée.

### **Garantir la viabilité du système de retraite**

Compte tenu du vieillissement rapide de la population, il sera nécessaire de réformer le système public de retraite pour en garantir sa viabilité à long terme. En 2060, la Slovaquie connaîtra la plus forte hausse du taux de dépendance des personnes âgées de tous les États

membres de l'UE et arrivera en seconde position derrière la Pologne pour ce taux en lui-même. Si les politiques actuelles sont poursuivies, les dépenses au titre des retraites devraient augmenter de 5.2 % du PIB d'ici 2060, alors que la hausse moyenne devrait s'établir à 1.5 % du PIB dans les 27 pays de l'UE (Commission européenne, 2012). Les réformes adoptées récemment pour repousser l'âge de la retraite et modifier l'indexation des pensions, conformément aux recommandations figurant dans la dernière *Étude économique* (OCDE, 2010a), doivent donc être saluées. L'âge de la retraite sera relevé progressivement, parallèlement à l'accroissement de l'espérance de vie, et les pensions de retraite seront indexées progressivement sur le taux d'inflation du panier de consommation d'un retraité. Ces mesures risquent toutefois de ne pas suffire à garantir la viabilité du premier pilier du régime de retraite, du fait des augmentations futures de l'espérance de vie. Il conviendrait donc d'envisager de moduler le taux de remplacement en fonction des conditions de financement, par exemple en ajoutant un facteur de viabilité à la formule de calcul des pensions pour assurer une baisse automatique du taux de remplacement à mesure que le taux de dépendance des personnes âgées augmente, comme cela a déjà été fait dans plusieurs pays parmi lesquels la Suède, l'Allemagne ou l'Autriche et comme le recommandait la dernière *Étude économique* (OCDE, 2010a). Ce faisant, il faudra veiller à ne pas saper les mesures destinées à lutter contre la pauvreté des personnes âgées.

L'effet sur la redistribution du régime de retraite actuel est faible par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays de l'OCDE. Les réformes récentes ont rendu ce régime plus progressif. La majoration temporaire des pensions, d'un montant fixe, vise à introduire plus de solidarité dans les pensions déjà servies. De même, conformément aux recommandations des précédentes *Études économiques* (OCDE, 2009 ; 2010a), les rémunérations et les pensions versées ultérieurement seront davantage dissociées dans le calcul des pensions des nouveaux retraités. Ces réformes sont positives car elles réduisent le risque de voir les retraités n'ayant pas acquis suffisamment de droits au-delà du seuil de pauvreté de tomber dans la trappe à pauvreté. Elles devront s'accompagner de mesures faisant en sorte qu'il soit toujours plus avantageux de travailler que de rester inactif.

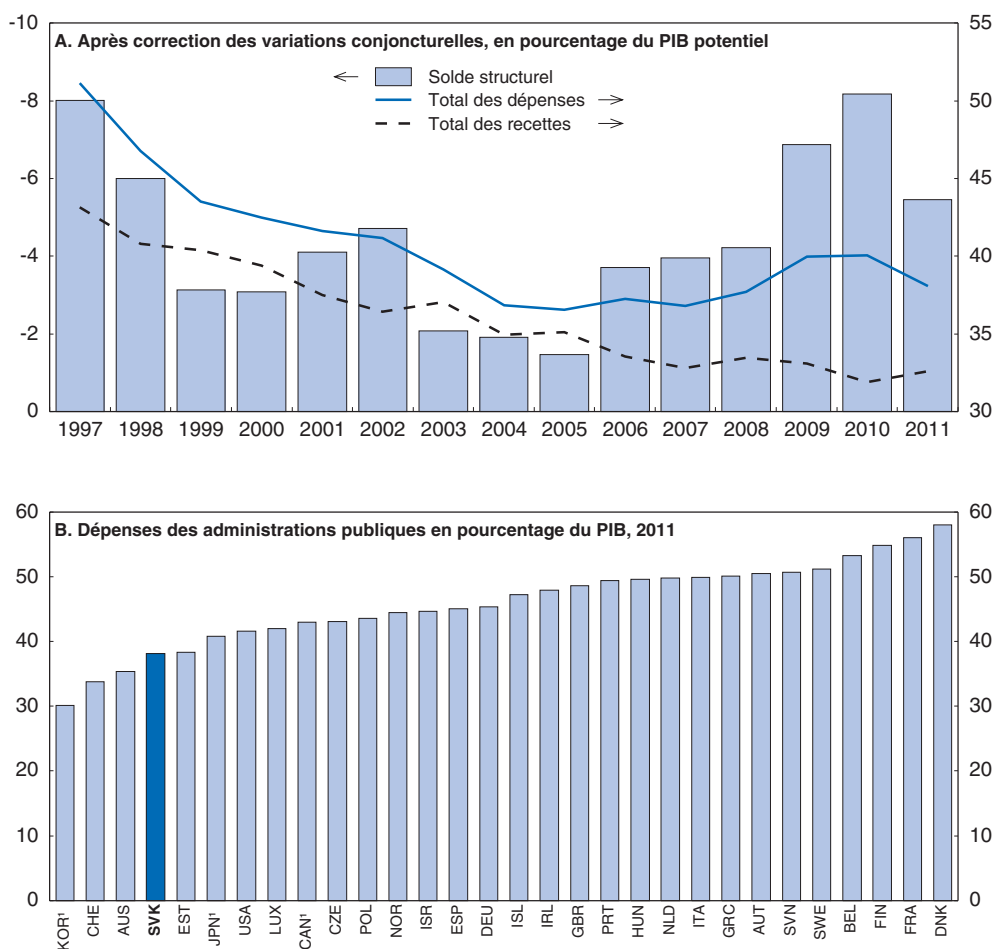
Le taux de cotisation au second pilier du régime est tombé de 9 % à 4 %, dans le cadre de la stratégie de consolidation. Il sera relevé de 0.25 % chaque année à partir de 2017 pour atteindre le niveau visé de 6 % en 2024. Dans la situation exceptionnelle actuelle, une réduction temporaire des cotisations versées au second pilier permettra peut-être d'éviter d'autres mesures d'assainissement procycliques qui seraient sinon nécessaires. Cela étant, l'affaiblissement du second pilier risque de saper la viabilité du régime de retraite s'il a pour effet direct ou indirect d'accroître les engagements futurs au titre du premier pilier. En outre, cette réforme risque de nuire au système de l'assurance-vieillesse à long terme. Les pensions relevant du second pilier peuvent renforcer les systèmes de remplacement des revenus en faveur des personnes âgées parce qu'elles permettent d'élargir les sources dont proviendront les revenus (OCDE, 2010a). Ce point est fondamental en Slovaquie, dans la mesure où le premier pilier sera rendu moins généreux par les réformes requises pour en garantir la viabilité à long terme. Il est absolument urgent d'évaluer la viabilité du système de retraite dans son ensemble, de jauger l'impact des réformes récentes sur le système d'assurance-vieillesse et de déterminer quelle est la taille optimale du second pilier. Enfin, la Slovaquie est extraordinairement prompte à procéder à des changements de systèmes et à revenir sur des réformes, ce qui génère des inefficiences potentiellement larges. L'une des caractéristiques fondamentales du second pilier qui permet d'éviter que les stratégies de

placement prennent une orientation excessivement « court-termiste » et sans laquelle la capacité à mettre en œuvre des stratégies d'investissement rentables risquerait d'être limitée, est la stabilité du cadre réglementaire. Il faut donc éviter de remanier fréquemment l'architecture du système de retraite.

### Réduire le coût de l'assainissement


Étant donné les besoins d'assainissement, la stratégie correspondante suppose notamment de corriger les trajectoires de recettes et de dépenses. En Slovaquie, le total des recettes et des dépenses par unité de PIB a diminué au cours des dernières décennies, notamment du fait de la vigueur de la croissance économique (graphique 7). Les dépenses publiques sont modestes si on les compare à celles d'autres pays et la marge dont on dispose pour les réduire encore est donc très faible. En tant qu'économie en situation de rattrapage, la Slovaquie aura peut-être besoin d'intensifier ses investissements dans des secteurs propices à la croissance. Qui plus est, les mesures de consolidation antérieures

Graphique 7. **Dépenses et recettes des administrations publiques**



1. Concerne l'année 2010.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 91.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748441>

incluaient déjà d'importantes coupes dans les dépenses (qui représentaient 55 % de l'effort d'assainissement). Quoiqu'il en soit, les gains d'efficacité possibles dans le secteur public devraient être réalisés. De ce point de vue, il serait particulièrement utile d'accroître l'efficacité dans les deux domaines que sont l'utilisation des fonds de l'UE et le secteur de la santé. En revanche, il est peu probable que de nouvelles diminutions des recettes fiscales puissent être tenables dans la durée. Dans ce domaine, les augmentations devraient concerner en priorité les impôts les moins défavorables à la croissance et à l'emploi, par exemple les impôts fonciers, les taxes environnementales ou les impôts sur la consommation (OCDE, 2010e). Les dépenses fiscales devraient être supprimées de manière à améliorer la répartition des ressources.

### ***Affiner les mesures d'assainissement prévues***

Arriver à réduire le déficit pour le ramener en deçà de 3 % du PIB en 2013 nécessitera un effort d'assainissement égal à environ 3 % du PIB. Le budget préliminaire pour 2013-15 comprenait déjà des mesures d'économie égales à 0.7 % du PIB (par exemple, le gel des salaires dans la fonction publique et des dépenses en biens, services et équipement). Le gouvernement a décidé d'économiser un montant supplémentaire équivalant à 3 % du PIB : une réserve de 0.7 % du PIB sera créée pour financer une éventuelle insuffisance de recettes. Si les recettes se révélaient suffisantes, ce montant pourrait être affecté à des dépenses prioritaires. Le coût d'opportunité de ces nouvelles dépenses risque d'être élevé, ce qui suppose que les investissements qu'elles serviront à financer devront avoir une bonne rentabilité. De ce fait, il faudra évaluer soigneusement l'efficacité de ces nouvelles dépenses avant de les engager.

Après d'importantes coupes dans les dépenses prévues dans les précédents trains de mesures d'assainissement des finances publiques, le plan actuel du gouvernement repose principalement sur des augmentations d'impôts (tableau 3). L'effort d'assainissement va être lourd et pèsera sur la croissance, mais certains affinements des mesures projetées devraient permettre d'en limiter les conséquences potentiellement néfastes sur la croissance.

- Les taux de cotisation aux premier et second piliers seront respectivement portés de 9 % à 14 % pour l'un et ramené de 9 % à 4 % pour l'autre. Cette mesure ne devrait pas d'avoir d'incidence sur la demande intérieure et permettra d'inscrire une recette d'environ 1 % de PIB au budget.
- L'harmonisation partielle de l'imposition des professions libérales et des contrats de travail ordinaires est une très bonne chose. Actuellement, le coin fiscal sur les travailleurs indépendants est modeste car la base sur laquelle sont assises leurs cotisations de sécurité sociale n'est égale qu'à la moitié de leur revenu mensuel imposable moyen de l'année précédente. Cette mesure encourage le travail indépendant subi, dans la mesure où les entreprises peuvent être tentées de se soustraire aux cotisations de sécurité sociale en remplaçant leurs salariés réguliers par des travailleurs indépendants (OCDE, 2010a).
- Les revenus, auparavant imposés à un taux uniforme, vont être soumis à un impôt progressif. Le taux d'imposition passera ainsi 19 % à 25 % pour un revenu mensuel supérieur à EUR 3 311 en 2013. Plus important encore, l'assiette maximale des cotisations de sécurité sociale sera portée d'une fois et demie, trois et quatre fois le salaire moyen, à cinq fois. Ces mesures permettront de rendre le système fiscal plus

redistributif, alors qu'il l'est peu aujourd'hui (Joumard et al., 2012), et de mieux répartir les efforts d'assainissement entre les citoyens en fonction de leur capacité à y contribuer. Toutefois, ces mesures auront pour effet de majorer de façon importante le taux d'imposition marginal de certaines catégories de revenus (entre quatre et cinq fois le salaire moyen). Il serait judicieux d'analyser comment lisser cette majoration.

- La charge fiscale des entreprises sera accrue. L'impôt sur les bénéficiaires des sociétés passera de 19 % à 23 % (ce qui reste inférieur au taux pratiqué dans la plupart des pays de l'OCDE). Parallèlement, l'assiette de la taxe bancaire introduite en 2012 sera élargie aux dépôts des particuliers, et des taxes supplémentaires temporaires seront prélevées sur les bénéficiaires dans des secteurs réglementés (énergie, télécommunications, assurance, services postaux) en 2013.

Tableau 3. **Mesures d'assainissement prévues en novembre 2012**

En % du PIB

	2013	2014	2015
<b>Dépenses</b>	<b>1.2</b>	<b>1.4</b>	<b>1.9</b>
Diminution de la masse salariale et de la consommation de l'administration centrale	0.4	0.6	0.7
<b>Recettes</b>	<b>2.4</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>
Impôts directs	0.9	1.0	1.0
Système de retraite (cotisations sociales du premier pilier)	1.0	0.7	0.7
Taxe bancaire	0.1	0.1	0.0
Prélèvement sur les secteurs réglementés	0.1	0.0	0.0
Impôts indirects (tabacs, jeux, automobiles)	0.2	0.2	0.1
<b>Réserves</b>	<b>-0.7</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.5</b>
<b>Total</b>	<b>3.0</b>	<b>3.0</b>	<b>3.3</b>

Source : Ministère des Finances.

Il existe d'autres mesures fiscales moins défavorables à la croissance. Une nouvelle taxe immobilière, assise sur la valeur de marché des biens, avait été envisagée un temps, mais n'a pas été inscrite au projet de budget 2013. Cette mesure, conforme aux recommandations de l'OCDE (OCDE, 2010a), devrait être mise en œuvre rapidement. En Slovaquie, les impôts fonciers représentent une part relativement modeste du total des recettes fiscales (environ 1 %), soit un quart de la moyenne de l'OCDE (tableau 4). Les remonter jusqu'au niveau moyen de l'OCDE entraînerait une hausse des recettes de l'État égale à 0.6 % du PIB et permettrait d'atténuer une distorsion dans la fiscalité. En effet,

Tableau 4. **Composition des recettes fiscales**

En % du total des recettes fiscales, 2009

	Slovaquie	OCDE
Impôts sur le travail	52	52
<i>Impôt sur le revenu des personnes physiques</i>	8	25
<i>Contributions de sécurité sociale</i>	44	27
Impôts sur les biens et les services	36	33
Impôt sur les bénéficiaires des sociétés	9	8
Impôts fonciers	1	5
<i>Impôts récurrents sur les biens immobiliers</i>	1	3

Note : Les cotisations de sécurité sociale incluent les cotisations acquittées par les travailleurs indépendants et les bénéficiaires de prestations.

Source : OCDE (2011d), *Statistiques des recettes publiques*.

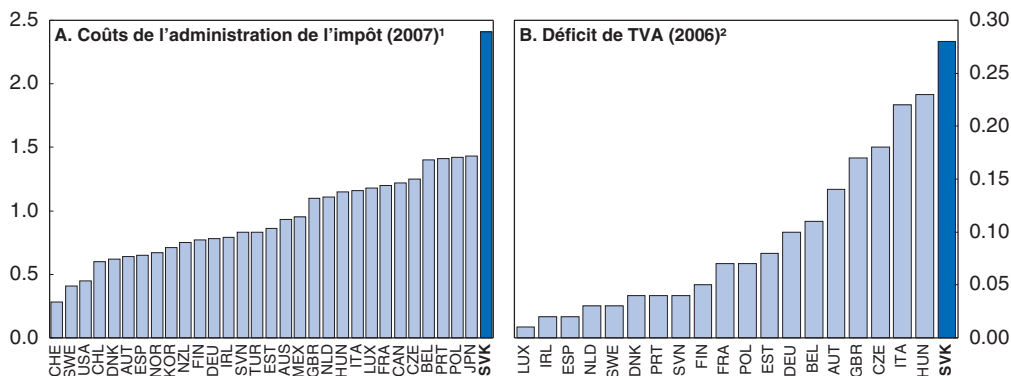
l'immobilier est actuellement moins lourdement imposé que les placements en actifs financiers, et les impôts fonciers ne sont pas assis sur les valeurs de marché, ce qui fausse la répartition du capital au profit des logements occupés par leur propriétaire et amplifie la volatilité des prix des logements.

Le gouvernement devrait également envisager d'alourdir l'imposition des activités préjudiciables à l'environnement, ce qui pourrait être bénéfique à l'assainissement budgétaire tout en favorisant la croissance verte. L'introduction, en 2013, d'un droit d'enregistrement des véhicules automobiles pour les particuliers constitue un pas dans la bonne direction. Continuer à réduire les exonérations et à limiter les taux réduits sur la consommation d'énergie permettrait d'accroître les recettes fiscales de 0.1 % du PIB, de décourager la surconsommation et d'encourager au contraire l'adoption de technologies sobres en énergie et de sources d'énergie propres. La création d'une taxe carbone dans les secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SCEQE) améliorerait la tarification des externalités négatives générées par les émissions de CO<sub>2</sub> et réduirait le coût de la lutte contre le changement climatique en Slovaquie (OCDE, 2010a). Pour autant, il faudrait soumettre à une évaluation attentive l'effet de telles mesures sur la redistribution et envisager des dispositions pour compenser d'éventuelles incidences sociales négatives.

### ***Améliorer le recouvrement de l'impôt***


Réaliser des gains d'efficacité dans le système de fiscalité contribuerait à améliorer la situation budgétaire tout en favorisant des gains de productivité, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Le recouvrement de l'impôt est particulièrement inefficace en Slovaquie, ce qui laisse à penser que des réformes de l'administration fiscale pourraient avoir des retombées bénéfiques très importantes. Le coût administratif de la collecte de l'impôt, qui se calcule en comparant les coûts annuels de l'administration au total des recettes collectées, est le plus élevé de toute la zone OCDE (graphique 8). Payer ses impôts reste plus difficile en Slovaquie que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Banque mondiale, 2011). Les raisons de la médiocrité des performances du système de fiscalité doivent, semble-t-il, être recherchées à la fois dans la discipline fiscale, faible, et dans des coûts de recouvrement, élevés. La transition prévue vers un système intégré de recouvrement de l'impôt (les projets UNITAS I et II, unifiant la perception des impôts et celle des cotisations de sécurité sociale) doit être saluée, car elle permettrait sans doute de dégager des synergies importantes, de réduire les coûts administratifs, pour les contribuables comme pour l'administration fiscale, et de faciliter le contrôle du travail au noir, de l'évasion et de la fraude fiscales grâce à une amélioration des recoupements et des vérifications (Leibfritz, 2011). De telles réformes devraient être mises en œuvre sans délai et faire l'objet d'un suivi.

Alors que dans le domaine de la TVA, les exonérations ou les taux réduits ne sont pas très répandus et que le taux standard est proche de la moyenne européenne, les recettes effectivement perçues sont très éloignées de ce qu'un taux standard permettrait de collecter (ce dont témoigne le déficit de TVA, graphique 8). Réduire le déficit de TVA pour le ramener au niveau de la moyenne de l'UE permettrait de collecter des recettes supplémentaires égales à plus de 1 % du PIB (OCDE, 2010a). La lutte contre la fraude fiscale, probablement l'une des raisons principales de la faible efficacité du recouvrement des recettes de TVA, devrait représenter une partie importante des efforts déployés pour rendre le système plus performant, et les activités de contrôle devraient être renforcées.

Graphique 8. **Efficience du recouvrement de l'impôt**

1. Part en pourcentage des coûts agrégés de l'administration de l'impôt pour 100 unités de recettes nettes collectées.
2. Le déficit de TVA est défini comme la différence entre les recettes de TVA reçues et les recettes théoriques, exprimée en part de ces dernières.

Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques 2011* et Reckon (2009), *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU25 Member States*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748460>

Toutefois, il est possible que dans certaines régions, la marge d'amélioration de la collecte de TVA soit limitée, à cause des achats transfrontaliers. Il conviendrait d'étudier les raisons pour lesquelles seules certaines régions présentent, de manière frappante, des déficits de TVA excessifs (une telle concentration régionale est également forte en Autriche et dans les pays voisins) et un groupe d'étude transfrontalier piloté par l'UE devrait être constitué pour lutter contre ce phénomène.

### **Améliorer la transparence et l'efficacité des procédures de marchés publics**

La part des marchés publics dans les dépenses publiques totales de la République slovaque est supérieure à la moyenne de l'UE (29 % contre 22 % en moyenne dans l'UE27). Une plus grande transparence des marchés publics est un facteur important pour maîtriser les coûts, ne serait-ce que parce qu'elle réduit le risque de fraude, de corruption et de mauvaise gestion des finances publiques. Des progrès ont été accomplis dans ce sens. Toutefois, la République slovaque ne publie aucune information justificative sur l'attribution des marchés, pas plus qu'elle ne permet de suivre en ligne les dépenses de marchés publics. Qui plus est, la réglementation de ces marchés tend à empêcher les pouvoirs adjudicateurs de choisir les offres économiquement les plus avantageuses car elle restreint le choix des critères d'évaluation et interdit souvent le recours à des critères qualitatifs, au motif qu'ils seraient discriminatoires (OPKE, 2011). La loi relative à la passation des marchés publics devrait donc être modifiée pour que les offres présentant le meilleur rapport qualité/prix soient retenues.

Dans certains secteurs, les règles de passation des marchés sont jugées trop difficiles à appliquer. Les obstacles administratifs entraînent de longs retards et nuisent à la fourniture des services publics. Il s'ensuit qu'il n'est pas possible de réaliser des gains d'efficacité par la sous-traitance, ou que les services publics sont assurés avec moins de sélectivité qu'il ne le faudrait. Il conviendrait d'analyser les problèmes de cet ordre et de mettre en place un groupe de travail pour formuler des recommandations visant à simplifier l'application de ces règles, sans nuire toutefois aux objectifs de lutte contre la corruption et de gains d'efficacité.



### **Améliorer l'utilisation des fonds de l'UE**

Exploiter à plein des sources de financement disponibles, notamment les fonds de l'UE, pourrait aider à amortir les coupes dans les dépenses provoquées par l'assainissement budgétaire. On ne peut donc que déplorer que la Slovaquie soit parmi les pays où le taux d'utilisation des fonds de l'UE est le plus faible (KPMG, 2011). Pour la période de mise en œuvre 2007-13, le budget disponible représente près de 3 % du PIB par an, cofinancements par le budget de l'État (environ 10 % du total) compris, mais moins de 25 % des fonds avaient été utilisés à la fin de 2011. L'une des principales raisons expliquant cette faible utilisation tient à la lourdeur et au manque de transparence de la procédure de sélection des projets (OCDE, 2010a). En conséquence, les parties prenantes n'ont qu'un accès très réduit à ces possibilités de financement. La Commission européenne et les autorités slovaques ont conclu un partenariat pour examiner et contrôler les motifs de la faible absorption des fonds de l'UE. Le système de gestion des fonds de l'UE devrait être réformé en fonction des conclusions de cette analyse. En particulier, les obstacles administratifs à la soumission de projets devraient être réduits.

### **Améliorer le rapport coût-efficacité dans le secteur de la santé**

Le secteur de la santé est un axe essentiel de la stratégie d'assainissement budgétaire. De fait, les dépenses de santé représentaient 16 % des dépenses publiques en 2010, et le vieillissement rapide de la population ne fera qu'ajouter aux tensions sur ce poste de dépenses. L'efficacité du secteur de la santé est faible par rapport aux niveaux internationaux (OCDE, 2010a). De ce fait, l'adoption de « pratiques exemplaires » pourrait produire d'importants gains de productivité. Selon des estimations de l'OCDE, la Slovaquie pourrait obtenir les mêmes résultats dans ce domaine en réalisant des économies de coûts équivalant à 2 % du PIB environ en 2060 (Joumard et al., 2010).

Un certain nombre de mesures prises récemment pour réduire les dépenses de santé s'inscrivent dans le droit fil des recommandations de l'OCDE. Depuis 2011, la prescription de génériques a été rendue obligatoire pour certaines catégories de médicaments. Des paramètres de santé ont été introduits dans la formule de péréquation des risques des compagnies d'assurance. Il faut se féliciter également de la décision de commencer à mettre en œuvre un système de groupes homogènes de malades (GHM) pour uniformiser le paiement des procédures de soins et réduire les coûts hospitaliers. D'autres réformes devraient être envisagées, par exemple l'extension de la prescription obligatoire de génériques.

Le gouvernement a annoncé qu'il ne souhaite pas poursuivre la transformation des hôpitaux en sociétés par actions, comme cela avait été recommandé. Il faudra donc veiller à rechercher d'autres moyens d'accroître les incitations à gérer les hôpitaux dans un objectif de rentabilité. Il est de ce fait d'autant plus important de renforcer la capacité de l'administration publique à contrôler, jauger et évaluer les programmes de dépenses de santé, et les institutions qui les engagent (voir plus haut).

La Slovaquie utilise un modèle à compagnies multiples pour les assurances de santé. Dans ce domaine, l'action publique devrait avoir pour objectif principal d'accroître la concurrence entre les fournisseurs de soins et entre les assureurs, et de garantir la transparence en informant mieux le public sur les coûts et sur la qualité des prestations. De ce point de vue, il est donc souhaitable d'élargir la collecte d'indicateurs de qualité (OCDE, 2010a). Il est actuellement envisagé de fusionner et de nationaliser les prestataires

d'assurance-maladie. Cette option est acceptable en soi car il ressort des analyses qu'un tel modèle ne donne pas de moins bons résultats qu'un modèle à prestataires multiples (Joumard et al., 2010). Cependant, comme pour le régime des retraites, il convient d'éviter de trop fréquents changements dans le système de santé, à moins que ceux-ci ne reposent sur une analyse coûts et bénéfices.

#### Encadré 1. **Principales recommandations de politique budgétaire**

- Continuer à renforcer le cadre de dépenses de moyen terme en introduisant des plafonds de dépenses comme prévu, et respecter ces plafonds.
- Élargir le champ des activités de suivi et d'évaluation des programmes de dépenses. Introduire plus largement la notion de résultats dans les financements, le renouvellement des contrats et les rémunérations.
- Poursuivre les efforts entrepris pour améliorer le recouvrement de l'impôt en mettant en place la transition vers un système de recouvrement intégré. Poursuivre la lutte contre l'évasion fiscale en renforçant les activités de contrôle.
- Réformer la structure de la fiscalité pour la rendre moins défavorable à la croissance, notamment en augmentant les impôts fonciers et les taxes environnementales et en allégeant les prélèvements fiscaux sur le travail acquittés par les employeurs sur les bas salaires, afin d'encourager une plus forte demande de main-d'œuvre.

## Réformes destinées à soutenir la croissance à plus long terme

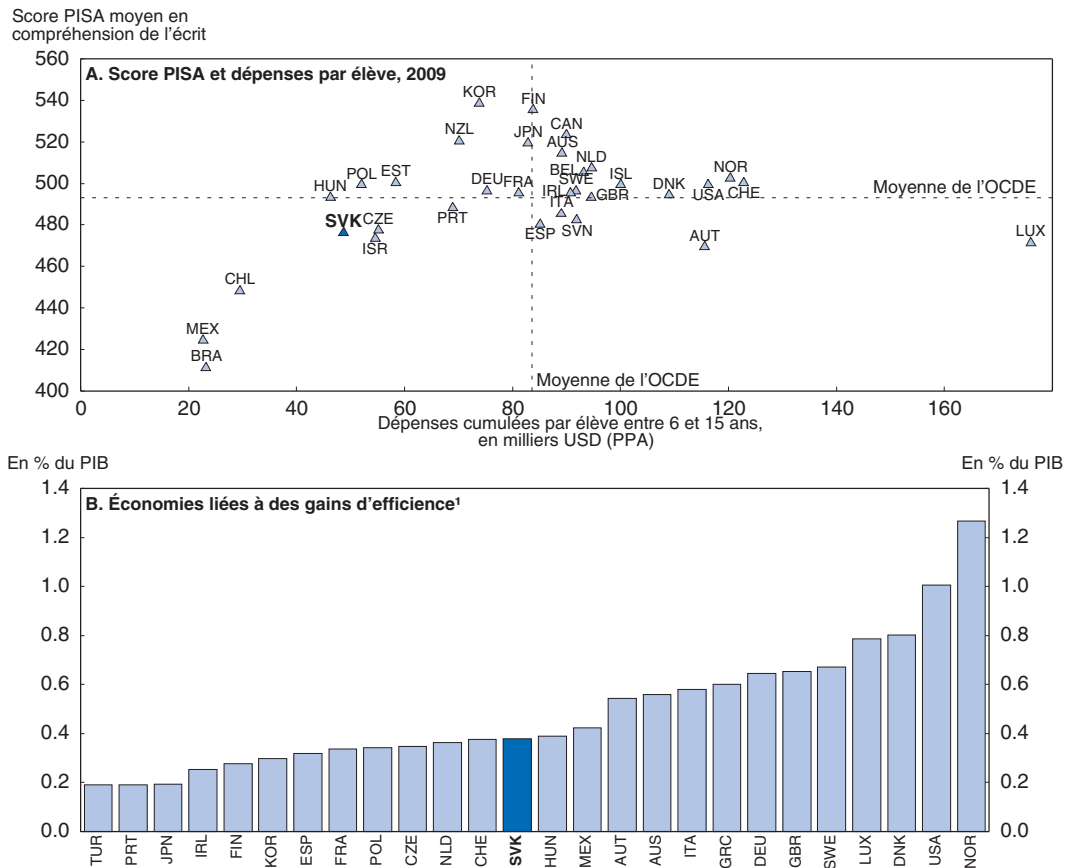
En Slovaquie, les résultats du système éducatif et de l'emploi sont moins bons que la moyenne internationale. Il est urgent d'améliorer la situation dans ces deux domaines. Des mesures visant à créer des emplois, augmenter l'offre de main-d'œuvre et améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de compétences sur le marché du travail stimuleraient la croissance, renforceraient la viabilité des finances publiques et réduiraient les inégalités. Pourtant, les ressources allouées aux politiques de l'éducation et de l'emploi sont insuffisantes, et des gains d'efficacité sont possibles.

### **Améliorer les résultats de l'enseignement**

Il faudrait protéger le budget de l'éducation des coupes générales dans les dépenses et, dans la mesure du possible, consacrer plus de ressources à ce domaine porteur de croissance. Il est indispensable d'améliorer les résultats du système éducatif pour accroître la productivité, mieux faire correspondre l'offre et la demande de compétences sur le marché du travail et résorber les inégalités. Même si le niveau d'instruction a progressé, le niveau et la qualité de l'éducation restent inférieurs aux moyennes de l'OCDE (graphique 9). Les rendements publics et privés de l'éducation sont relativement élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE, et les rendements internes nets sont supérieurs de 2 à 22 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE (Šiškovič, 2011). Améliorer la qualité de l'éducation aurait un impact considérable sur la croissance économique future. Selon des estimations de l'OCDE, si les scores moyens à l'enquête PISA de l'ensemble de la population active slovaque rejoignaient ceux des pays de l'OCDE les mieux classés, la croissance du PIB slovaque augmenterait de 0.9 % (OCDE, 2010c).


Malgré de fortes augmentations intervenues au cours de la dernière décennie, la Slovaquie est l'un des pays de l'OCDE qui consacrent le moins de moyens à l'éducation (graphique 9).

### Graphique 9. Dépenses, résultats moyens obtenus et économies potentielles dans le secteur de l'éducation



1. Les économies potentielles représentent la différence entre un scénario de statu quo (pas de réforme) et un scénario dans lequel toutes les écoles de chaque pays deviendraient en moyenne aussi efficaces que celles du pays ayant obtenu les meilleurs résultats. Les estimations de l'efficacité sont fondées sur une analyse par enveloppement des données au niveau national réalisée à l'aide de deux résultats (score moyen obtenu à l'issue du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et homogénéité du score PISA) et de deux facteurs (nombre d'enseignants pour 100 élèves et milieu socio-économique des élèves).

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation*, tableau B1.3b ; Base de données PISA 2009 ; Sutherland, D. et al. (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 546.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748479>

Le budget public de l'éducation représente 4 % du PIB, soit un tiers de moins qu'en moyenne dans l'OCDE. Les études réalisées ne mettent pas en évidence de lien étroit entre le niveau des dépenses et la qualité de l'enseignement. Par conséquent, il ne suffira pas d'allouer plus de ressources à l'éducation pour améliorer ses résultats, d'autant que ceux-ci sont relativement bons compte tenu du faible niveau des dépenses (Sutherland et al., 2007).

#### Améliorer la répartition des fonds et l'évaluation des établissements

Bien que l'enseignement primaire et secondaire soit assez efficace, les ressources disponibles pourraient être mieux réparties. Même si le système de financement offre la possibilité d'aider les élèves en difficulté, il encourage les établissements à opérer une séparation entre les excellents élèves et les élèves en difficulté, qui présentent des troubles

du comportement ou qui ont des besoins éducatifs particuliers. Des fonds supplémentaires sont versés aux établissements d'enseignement classique (cycle secondaire en 8 ans destiné aux meilleurs élèves à partir de l'âge de 10 ans). De même, les incitations financières à intégrer les élèves ayant des besoins particuliers dans l'enseignement ordinaire sont assez faibles (Friedman et Surdu, 2009). Ces pratiques sont inefficaces car elles risquent de n'avoir aucun effet sur les résultats d'ensemble du système éducatif et ont tendance à amplifier l'influence du milieu socio-économique sur les résultats scolaires (OCDE, 2010f). La suppression des dotations supplémentaires versées aux établissements d'enseignement classique prévue en 2013 est donc bienvenue, et les mesures actuelles d'incitation à l'intégration des élèves ayant des besoins particuliers dans des écoles ou des classes ordinaires doivent être développées.

Il faudrait aussi repenser le réseau des établissements d'enseignement primaire et secondaire. Le nombre moyen d'élèves par établissement a baissé d'environ un tiers depuis 1990, et le nombre moyen d'élèves par classe est inférieur à la moyenne de l'OCDE. Les autorités pourraient envisager de fusionner des établissements tout en tenant compte de l'impact de ces fusions sur le développement local et en s'assurant que les coûts induits ne seraient pas supérieurs aux bénéfices. L'augmentation du nombre d'élèves par classe, en modifiant le plafond légal d'élèves admissibles par classe, par exemple, pourrait être également envisagée. Supprimer les fonds supplémentaires alloués aux petits établissements et les remplacer par des dotations indépendantes de la taille de l'établissement, permettrait de favoriser les économies d'échelle. La structure du réseau d'enseignement secondaire devrait s'adapter à l'élévation du niveau d'instruction dans l'enseignement supérieur. Les autorités envisagent de durcir la sélection des élèves admis dans les établissements d'enseignement classique en vue d'éviter un « nivellement par le bas » de l'enseignement général. Tout en veillant à préserver sa qualité, le système d'enseignement devrait s'adapter à la hausse rapide de la demande d'enseignement supérieur et permettre aux élèves de poursuivre leurs études. Les pouvoirs publics devraient faire en sorte que les établissements de formation professionnelle préparent bien leurs élèves à réussir dans l'enseignement supérieur.

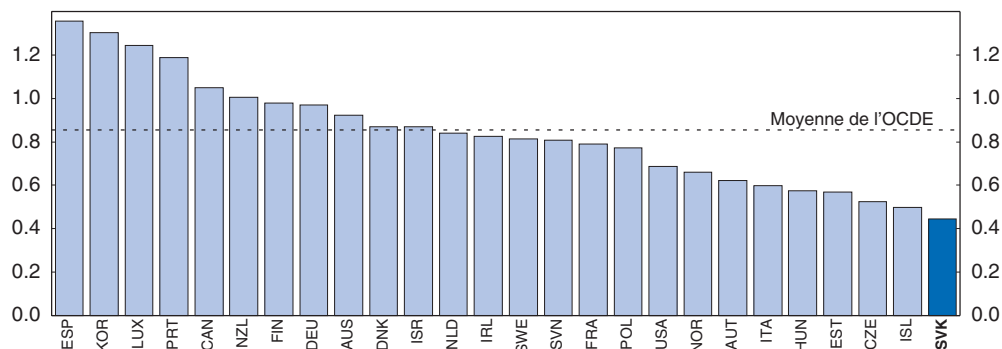
Les réformes récentes qui accordent davantage d'autonomie aux établissements devraient permettre une gestion budgétaire plus efficiente au niveau local. Toutefois, des mesures supplémentaires devraient être prises pour que ce haut degré d'autonomie produise de bons résultats et pour mesurer son effet sur l'équité entre établissements. Il faudrait développer les évaluations disponibles actuellement utilisées pour mesurer le niveau des élèves et les résultats des établissements afin de repérer les dysfonctionnements et les pratiques exemplaires. Ainsi, les évaluations des établissements réalisées par l'Inspection nationale ne devraient pas se contenter de vérifier que les programmes éducatifs sont conformes à la réglementation ; les informations issues de ces évaluations pourraient être utilisées pour améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Les efforts visant à mesurer la « valeur ajoutée » des établissements compléteraient les évaluations effectuées par l'Inspection nationale, car les résultats moyens publiés ne prennent pas en compte le contexte de chaque établissement, ce qui peut entraîner des erreurs d'interprétation et de l'« écrémage ». Des mesures plus fiables contribueraient à cibler les établissements connaissant des difficultés et faciliteraient la diffusion de méthodes pédagogiques efficaces.

### Accroître les ressources allouées aux activités d'enseignement

Les pays qui obtiennent les meilleurs résultats à l'enquête PISA sont ceux qui investissent dans leurs enseignants (OCDE, 2012a). Or, les enseignants en Slovaquie comptent parmi les moins bien payés de la zone OCDE (graphique 10). Ainsi, un enseignant gagne en moyenne moins de la moitié du salaire moyen d'un diplômé de l'enseignement supérieur, contre 77 % à 89 % dans un pays moyen de l'OCDE (OCDE, 2011c). Porter la rémunération des enseignants à 75 % du salaire moyen d'un diplômé du supérieur supposerait de relever les salaires d'environ 50 %, soit 0.5 % du PIB. Le peu d'attrait de la rémunération peut expliquer en partie la qualité médiocre de l'enseignement, surtout dans certaines disciplines qui nécessitent des compétences rares ou appréciées du secteur privé. À titre d'exemple, la moitié environ des cours d'anglais dispensés pendant l'année scolaire 2010/11 l'ont été par des enseignants non qualifiés (Inspection scolaire nationale, 2011). Il faudrait revaloriser les salaires des enseignants afin de rendre la profession plus attrayante tout en créant des incitations à améliorer la qualité. Ces mesures devraient s'accompagner d'un développement des activités de suivi et de la rémunération aux résultats. Il faudrait favoriser la mutualisation des pratiques exemplaires en récompensant les initiatives de collaboration et leurs résultats. Ces initiatives pourraient être en partie financées par des gains d'efficacité. Selon les estimations de l'OCDE, la suppression des inefficiences dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire pourrait dégager des économies équivalentes à 0.4 % du PIB (graphique 9).


Graphique 10. Rémunération des enseignants

2010 ou dernière année disponible



1. Rapport entre le salaire des enseignants ayant 15 années d'expérience et les gains de travailleurs à temps plein et en année complète âgés de 25 à 64 ans ayant fait des études supérieures.

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation*, tableau D3.1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748498>

### Accroître le soutien en faveur des élèves défavorisés

En Slovaquie, la part des élèves qui ont une mauvaise compréhension de l'écrit à l'enquête PISA est largement supérieure à la moyenne de l'OCDE, et l'impact du milieu socio-économique sur les résultats scolaires est notable. Ainsi, les élèves roms obtiennent des résultats particulièrement mauvais, puisque moins de 20 % d'entre eux atteignent le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. D'après les scores PISA, les meilleurs systèmes éducatifs sont ceux qui s'engagent dans la réussite de tous les élèves (OCDE, 2012a), ce qui suggère qu'il faudrait déployer davantage de moyens pour aider les élèves en

difficulté. Une éducation préscolaire de qualité a une incidence positive sur les résultats scolaires futurs, notamment pour les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés (OCDE, 2010d). Il convient d'encourager la participation actuellement faible des enfants roms à l'enseignement préscolaire en le rendant obligatoire ou en donnant la priorité aux familles à revenus modestes.

Si la législation est en place pour éviter le placement discriminatoire des enfants roms dans des écoles ou des classe spéciales, il est établi que ces enfants sont beaucoup plus souvent que les autres placés dans des filières d'enseignement spéciales de qualité médiocre et sont, de fait, exclus des niveaux supérieurs du système éducatif (Friedman et Surdu, 2009 ; Banque mondiale, 2012). Il faudrait éviter ces pratiques et renforcer les mesures financières incitant les écoles à intégrer les enfants roms dans des classes ordinaires. Dans la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, la Slovaquie prévoit un large éventail de mesures qui devraient être rapidement mises en œuvre et faire l'objet d'un suivi périodique. Les modifications de la formule de financement, qui oblige les établissements à consacrer une certaine partie de leur budget aux élèves défavorisés, vont dans le bon sens, mais il faudrait aller plus loin dans les mesures d'aide spéciale aux élèves les plus en difficulté. Il conviendrait en particulier de réformer le système d'aiguillage des enfants vers les écoles spéciales et d'augmenter le nombre d'adjoints d'enseignement, ainsi que le prévoit la Stratégie nationale.

### ***Faciliter le passage des études à la vie active***

La Slovaquie arrive au troisième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est du chômage des jeunes en 2011 et la transition de l'école à la vie active est un enjeu de plus en plus sensible. Le chômage est très élevé parmi les diplômés des écoles d'enseignement professionnel, qui représentaient 64 % des jeunes diplômés en 2009, soit 20 points de plus que la moyenne de l'OCDE. En 2010, le taux de chômage des jeunes de 24 à 35 ans diplômés de l'enseignement secondaire professionnel était supérieur de 4 % à celui des diplômés de l'enseignement secondaire général. Les raisons qui expliquent ces piètres performances des établissements d'enseignement professionnel sont difficiles à déterminer car les informations sur le système slovaque d'éducation et de formation professionnelles (EFP) sont incomplètes. Un examen par l'OCDE du système EFP permettrait d'améliorer leur qualité.

Selon les indicateurs disponibles, le système EFP ne s'est pas adapté aux transformations structurelles du marché du travail. Pour que l'enseignement professionnel concorde mieux avec les besoins des employeurs, il faut élaborer des mécanismes permettant d'analyser en continu les besoins actuels et futurs du marché du travail. À cette fin, des conseils EFP, composés de représentants des entreprises et dont la vocation est d'examiner et de définir les programmes éducatifs aux niveaux sectoriel et régional, ont été mis en place. De même, le système de programmes d'enseignement fondés sur l'acquisition de compétences, institué en 2008 et incluant des savoirs transférables, devrait permettre de trouver un juste équilibre entre l'acquisition des compétences professionnelles qui augmentent les chances de trouver rapidement un emploi et la transmission des savoirs transférables qui renforcent les capacités d'adaptation aux mutations structurelles de l'économie et pendant toute la carrière du travailleur. Il faudrait envisager plus avant l'élaboration de programmes d'enseignement supérieur courts (2 à 3 ans), souples et à visée plus professionnelle, afin de mieux pouvoir réagir aux mutations structurelles du marché du travail. Ces programmes ne sont pas assez nombreux en Slovaquie, alors qu'ils pourraient rapprocher l'enseignement supérieur des attentes du

marché du travail et réduire la durée des études et qu'ils sont plus accessibles aux diplômés EFP qui souhaitent poursuivre leurs études.

Il convient de promouvoir l'acquisition d'une expérience professionnelle en cours d'études. Des études montrent que la formation en entreprise facilite le passage à la vie active des diplômés EFP (Hoeckel, 2008 ; OCDE, 2010b). Néanmoins, seuls 30 % des étudiants des établissements EFP en Slovaquie effectuent une quelconque formation en entreprise. Le système d'apprentissage est peu attrayant pour les employeurs, même si des mesures ont été prises en vue de simplifier l'embauche d'apprentis ou d'inciter financièrement les entreprises à dispenser une formation. Une solution pour promouvoir la formation professionnelle en entreprise serait de mettre en place un cadre juridique régissant la formation en alternance (où les élèves alterneraient apprentissage et cours théoriques, comme en Allemagne ou en Autriche). De fait, les systèmes de formation en alternance donnent accès à des compétences qui semblent permettre de mieux répondre aux exigences nouvelles des employeurs (OCDE, 2012b). À tout le moins, les cursus devraient prévoir davantage des stages obligatoires pour mieux préparer les diplômés à s'insérer sur le marché du travail.

Faute de normes nationales pour l'évaluation des compétences, les titres et diplômes délivrés par les établissements de formation professionnelle ne renseignent guère les employeurs sur la nature et le niveau de compétence des diplômés, ce qui nuit à leur embauche et freine la mobilité régionale. Un système national de validation des compétences acquises dans le système EFP pourrait faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande de qualifications sur le marché du travail en réduisant l'asymétrie de l'information entre employeurs et salariés (OCDE, 2010b). Depuis 2008, des programmes d'enseignement fondés sur l'acquisition de compétences ont été mis en place sur la base de normes nationales et les diplômes délivrés par les établissements d'EFP renferment des informations sur les compétences acquises. Il serait également important de fournir une méthode cohérente d'évaluation des connaissances acquises dans les programmes professionnels, de façon à ce que tous les titulaires d'un même diplôme possèdent les mêmes compétences, à niveau équivalent. Elle aurait aussi pour avantages d'améliorer la qualité et la cohérence du système EFP et de supprimer les obstacles à la mobilité régionale.

### ***Développer l'apprentissage tout au long de la vie***

Il est essentiel de développer l'apprentissage tout au long de la vie afin d'adapter les compétences à l'évolution des besoins du marché du travail, d'éviter l'érosion des acquis et d'offrir une deuxième chance à ceux qui ont quitté le système scolaire prématurément. Bien que la participation à l'éducation des adultes soit relativement élevée en Slovaquie, le nombre d'heures supposées passées en formation au cours de la vie active est très inférieur à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2011c). La Slovaquie a lancé une Stratégie de formation et d'orientation tout au long de la vie en 2007, mais peu de mesures ont été mises en œuvre depuis lors. Un système national de classification des métiers est en cours d'élaboration, une classification nationale des qualifications va l'être afin de faciliter la reconnaissance des compétences acquises dans le cadre de formations non formelles et enfin, un système d'information sur la formation continue est également mis en place pour améliorer l'accès aux renseignements sur les programmes de formation. Pour que le marché de la formation fonctionne correctement, il est capital de disposer d'informations sur la qualité et le rendement de la formation, et de veiller à ce que les acquis soient

reconnus sur le marché du travail et dans le système éducatif. Ces initiatives devraient donc être poursuivies, en assurant une coopération étroite avec les conseils EFP qui sont chargés de fixer les programmes d'enseignement dans les établissements EFP afin d'éviter les doublons.

Le coût et la difficulté de concilier formation et travail sont les principaux obstacles à la participation aux programmes de formation des adultes en Slovaquie (Eurostat, Adult Education Survey) et il n'y a guère eu d'initiatives pour y remédier. Les employeurs ne sont pas vraiment incités à dispenser une formation, et la formation des adultes est financée essentiellement par des fonds publics. La participation des travailleurs peu qualifiés et d'un certain âge est très faible. Il faudrait pousser les employeurs à consacrer plus de moyens et de temps à la formation, par exemple en autorisant la déduction des frais de formation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. L'aide publique devrait cibler les travailleurs peu qualifiés et d'un certain âge.

#### Encadré 2. Principales recommandations relatives à la politique d'éducation

- Supprimer les fonds supplémentaires aux établissements d'enseignement général à cycle en 8 ans, comme prévu, et renforcer les incitations à réintégrer les élèves ayant des besoins particuliers dans le système standard.
- Améliorer l'utilisation des évaluations disponibles pour repérer les établissements les moins performants et les pratiques exemplaires.
- Revaloriser la rémunération des enseignants et prendre des mesures structurelles visant à accroître les performances du système, notamment en renforçant le réseau des écoles, en augmentant le nombre d'élèves par classe et en élargissant les possibilités de rémunération aux résultats.
- Accroître le soutien en faveur des élèves défavorisés. Continuer d'encourager la participation des enfants issus de familles modestes et des enfants roms à l'enseignement préscolaire et l'intégration des Roms dans l'enseignement ordinaire.
- Favoriser l'acquisition d'une expérience professionnelle en cours d'études et développer l'éducation et la formation professionnelles en entreprise en créant un cadre juridique régissant la formation en alternance.

### **Améliorer les résultats sur le plan de l'emploi**

#### **Lever les obstacles à la flexibilité des salaires**

L'adhésion à une union monétaire exige une certaine flexibilité du marché du travail pour s'adapter aux chocs. La flexibilité des salaires et la mobilité géographique sont des paramètres déterminants à cet égard. Les réformes récentes de l'extension légale des conventions collectives vont dans le bon sens. Toutefois, il convient de supprimer les dernières rigidités du marché du travail, en particulier la réglementation qui stipule que les salariés ne relevant pas d'une convention collective sont rémunérés sur la base d'un salaire minimum, variable selon le type d'emploi. Ces salaires-planchers peuvent constituer un obstacle à l'ajustement local des salaires et devraient donc être éliminés progressivement (OCDE, 2010a). De même, le code du travail a été réformé deux fois depuis 2011 (encadré 1). L'instabilité ainsi engendrée dans le droit du travail risque d'entamer la confiance des entreprises et générera des coûts d'adaptation pour les employeurs. Par ailleurs, les incidences des mesures les plus récentes n'ont pas été correctement analysées et certaines



### Encadré 3. Amendements récents et à venir du code du travail

Le code du travail a été modifié le 1<sup>er</sup> septembre 2011 et a assoupli la législation sur la protection de l'emploi (LPE) applicable aux contrats de travail permanents et aux contrats à durée déterminée. Une fois la réforme adoptée, le degré de protection de l'emploi est devenu l'un des plus faibles de l'OCDE et les différences de protection entre les contrats permanents et les contrats à durée déterminée ont été considérablement réduites (Harvan et Machlica, 2011). Le code du travail a été réformé à nouveau en octobre 2012 avec des mesures consistant en partie à annuler certains amendements de 2011. Quoique ne constituant pas une forte menace sur l'emploi, ces mesures – qui seront effectives en Janvier 2013 – pourraient avoir certains effets négatifs sur la création d'emplois. Pour autant, certaines mesures sont tout à fait positives car elles introduisent plus de flexibilité dans la durée du travail.

- La protection des contrats permanents sera renforcée pour se rapprocher de son niveau de 2010. La simultanéité des indemnités de licenciement sera réintroduite et la possibilité de réduire la durée de préavis par la négociation collective supprimée. Si ces mesures ne devraient pas entraîner une protection excessive des contrats ordinaires, elles sont tout de même de nature à freiner la rotation des emplois et pourraient nuire à un accroissement de la productivité. En relevant les coûts de licenciement et donc, le risque d'un renchérissement du coût en cas de rupture de contrat, une réglementation de ce type peut pénaliser les embauches.
- Les dispositions introduites en 2011 dans la réglementation des contrats à durée déterminée seront abrogées. La durée cumulée des contrats temporaires sera ainsi réduite de trois à deux ans et le nombre maximum de renouvellements possibles passera de trois à deux sur deux ans. Le rapprochement entre contrats permanents et contrats à durée déterminée est une bonne chose car il atténue le risque de dualisme du marché du travail.\*
- L'impact des amendements envisagés dans le code du travail sur la flexibilité de la durée du travail est mitigé. La loi prévoit l'obligation pour les employeurs de trouver un accord sur la flexibilisation de la durée du travail avec les représentants des salariés. Parallèlement, les employeurs ont la possibilité de solder les comptes épargne-temps en 30 mois (au lieu de 12 précédemment). Cette mesure est positive car la flexibilité de la durée du travail permet aux entreprises de s'adapter à la conjoncture et réduit l'instabilité sur le marché du travail, ainsi que l'a démontré le cas de l'Allemagne (Hüfner et Klein, 2012).

\* Les différences de protection entre contrats permanents et contrats temporaires peuvent engendrer un dualisme du marché du travail, lui-même source d'une moindre accumulation de capital humain et de plus fortes inégalités de revenus, mais ne réduisent pas le chômage (de Serres et al., 2012 ; Koske et al., 2012).

modifications pourraient avoir un effet négatif sur l'emploi. De surcroît, il faudrait que de nouvelles mesures soient prises pour favoriser la mobilité géographique et s'attaquer aux disparités régionales, inhabituellement fortes. L'absence d'un marché approprié de l'immobilier locatif en est une explication. Le secteur du logement devrait être réformé, comme le préconisait l'*Étude économique 2009* (OCDE, 2009).

Si les prélèvements fiscaux et sociaux sur le travail ont considérablement diminué depuis 2004, ils demeurent particulièrement lourds sur les bas salaires, avec un coin fiscal sur une personne célibataire gagnant 67 % du salaire moyen de quelque 4 points de pourcentage de plus que la moyenne de l'OCDE (tableau 5). Le niveau des prélèvements est

Tableau 5. **Coin fiscal sur le travail**  
Pourcentage (2011)

	Slovaquie	OCDE
Célibataire, 67 % du salaire moyen	36	32
Célibataire, salaire moyen	39	35
Célibataire, 167 % du salaire moyen	41	40
Parent isolé avec 2 enfants, 67 % du salaire moyen	24	16
Couple à revenu unique avec 2 enfants, salaire moyen	25	25
Couple à 2 revenus avec 2 enfants, 100 % + 67 % du salaire moyen	33	30

Source : OCDE (2011), *Les impôts sur les salaires 2011*.

un obstacle à la demande de travailleurs à bas salaire, qui constituent l'essentiel des chômeurs. Un allègement des prélèvements sociaux acquittés par les employeurs sur les bas salaires devrait être envisagé pour stimuler la demande de main-d'œuvre.

### **Renforcer les incitations au travail**

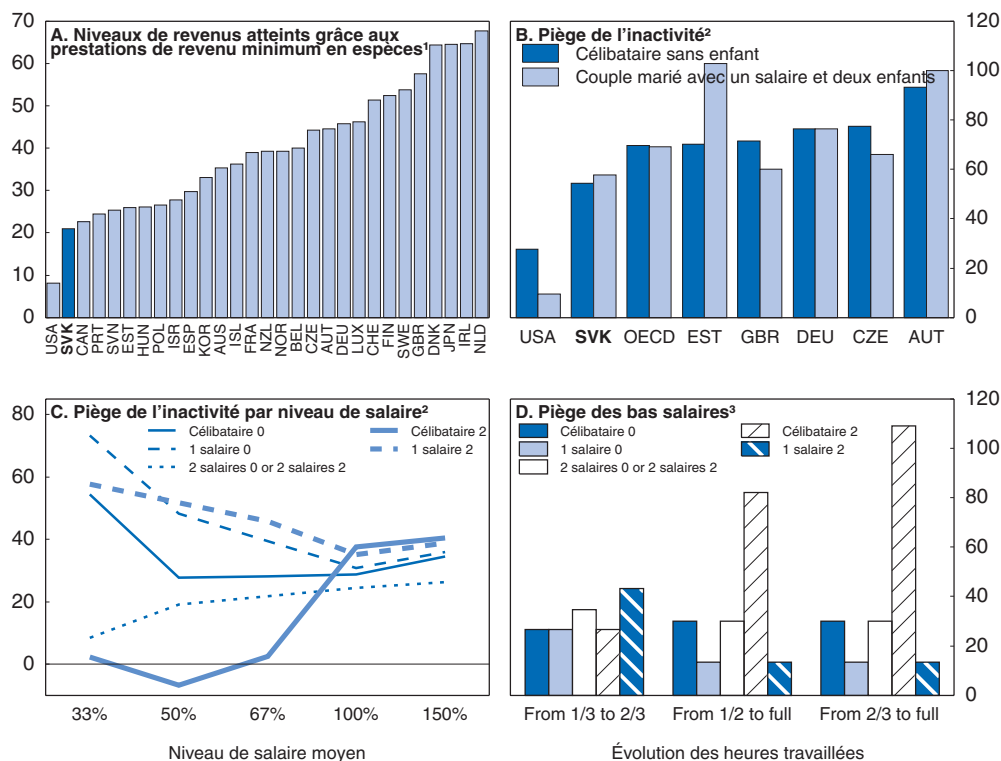
En dépit d'un coin fiscal relativement lourd sur les bas salaires, le système de prélèvements et de prestations a, dans l'ensemble, moins d'effets dissuasifs sur le travail, y compris sur les bas salaires, que dans la moyenne des autres pays de l'OCDE. Le niveau des prestations d'aide sociale est très faible, l'allocation de revenu minimum n'étant égale qu'à 20 % du revenu médian, soit bien en deçà du seuil de pauvreté. De même, les trappes à inactivité sont en Slovaquie d'un niveau inférieur à la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 11).

Il est possible d'améliorer encore les incitations au travail tout en continuant de protéger les plus vulnérables. Contrairement à la majorité des pays de l'OCDE, la Slovaquie n'encourage pas les bénéficiaires de prestations sociales à rechercher un travail. Il faudrait que les bénéficiaires de prestations sociales qui sont aptes à l'emploi soient obligatoirement inscrits auprès des services de placement. De même, le système d'aide sociale est très complexe et il se peut que certains bénéficiaires n'aient pas connaissance des aides financières et matérielles existantes.

Qui plus est, les avantages économiques nets liés aux bas salaires ne sont pas notables dans un certain nombre de cas. Les taux moyens et les taux marginaux d'imposition effectifs des revenus d'activité sont très variables selon la composition du ménage et le niveau des rémunérations, et excèdent 80 % pour les couples à revenu unique percevant l'allocation d'aide à l'exercice d'une activité (graphique 11). Le crédit d'impôt sur les revenus du travail (prime pour l'emploi), mis en place en 2009, est d'un montant très faible et sa cible est mal définie : certains travailleurs gagnant peu (moins de 6 fois le salaire minimum mensuel par an ou travaillant moins de six mois dans l'année) n'y ont pas droit. Une allocation d'aide à l'exercice d'une activité est attribuée aux chômeurs de longue durée qui prennent un emploi à temps plein et à toutes les personnes dans le besoin, aptes à travailler, qui bénéficient d'une mesure d'activation, notamment d'une formation ou d'un petit emploi d'intérêt général. Or, cette allocation est d'un montant trop faible pour compenser la perte des prestations perçues pour couvrir les besoins matériels de base des personnes exerçant un emploi formel et elle n'est pas versée aux travailleurs à temps partiel. Elle réduit l'incitation à travailler des bénéficiaires de mesures d'activation. Le système d'aide social devrait être réformé pour trouver un bon équilibre entre la lutte contre la pauvreté et l'aide à l'exercice d'une activité, à la fois pour améliorer le niveau de

## Graphique 11. Incitations au travail


2010



Note : Catégorie de famille : célibataire 0 = célibataire, sans enfant ; 1 salaire 0 = couple marié avec un salaire, sans enfant ; 2 salaires 0 = couple marié avec deux salaires, sans enfant ; célibataire 2 = parent isolé avec deux enfants ; 1 salaire 2 = couple marié avec un salaire et deux enfants ; 2 salaires 2 = couple marié avec deux salaires et deux enfants.

1. Valeur du revenu net y compris aide au logement, en pourcentage du revenu médian des ménages, 2010.
2. Taux d'imposition effectif moyen en cas de passage à un travail à plein temps pour les personnes n'ayant pas le droit de percevoir des allocations de chômage mais pouvant prétendre à une assistance sociale. Le panneau B représente la trappe à inactivité à 33 % du salaire moyen.
3. Taux d'imposition effectif marginal pour les salariés à temps partiel en 2010 selon différents scénarios d'heures de travail (en %).

Source : OCDE, Prestations et salaires : statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748517>

revenu et réduire la dépendance vis-à-vis des aides sociales. Dans un souci de simplification, les mesures de crédit d'impôt sur les revenus du travail devraient être fusionnées et mieux ciblées sur ceux qui pourraient n'avoir rien à gagner de l'exercice d'une activité, notamment les travailleurs à temps partiel.

La participation des femmes au marché du travail est relativement faible en Slovaquie, notamment pour les femmes ayant des enfants à charge (59 %, contre 66 % en moyenne dans l'OCDE et plus de 85 % dans certains pays). Par comparaison à d'autres pays, la durée du congé de maternité et du congé parental est longue. Alliée au manque de structures d'un coût abordable pour l'accueil des enfants, la durée de ces congés peut entraîner des interruptions de carrière et partant, un faible taux d'activité féminine. Un congé maternité de six mois est réputé constituer un bon équilibre entre le bien-être de l'enfant et les possibilités d'emploi de la mère (OCDE, 2011a). En 2011, la durée du congé de maternité a été portée à 34 semaines en Slovaquie (contre 19 semaines en moyenne dans l'OCDE) et le

taux de remplacement du revenu est passé de 60% à 65%. La mère peut décider de mettre fin à son congé de maternité ou d'en transférer le bénéfice au père de l'enfant. L'allocation de congé parental est versée pendant 136 semaines, soit deux fois plus longtemps qu'en moyenne dans l'OCDE. Dans les pays où le congé parental est plus court, le taux d'activité des mères d'enfants en bas âge est plus élevé que dans les pays où il est plus long. De longues interruptions de carrière compliquent les aspirations professionnelles, nuisent au rendement de l'éducation et dissuadent l'employeur d'investir dans la formation interne. Sans compter qu'un congé parental trop long entraîne un risque de perte de compétences et peut compliquer le retour au travail (OCDE, 2011a). Il conviendrait de réexaminer les mesures prises récemment concernant le congé de maternité. La durée du congé parental devrait être réduite, ou du moins faudrait-il augmenter l'allocation de congé parental versée aux parents choisissant de réduire la durée de ce congé, à l'image de ce qu'a fait l'Autriche.

Ces réformes du congé de maternité devraient s'accompagner d'un développement des structures de garde, trop peu nombreuses en Slovaquie. Le taux d'enfants accueillis en garderie est le plus bas de tous les pays de l'OCDE (moins de 40 %, contre 58 % en moyenne dans l'OCDE). Pour les ménages les plus aisés, il est trois fois plus élevé que pour les ménages les plus modestes, dont le taux figure parmi les plus élevés de la zone OCDE. Il convient d'augmenter le nombre de places en garderie et les ménages modestes devraient être prioritaires, ou du moins les frais de garderie devraient être facturés sous condition de ressources. Au-delà de leurs incidences positives sur l'activité des femmes, ces mesures pourraient aussi contribuer à réduire l'écart de salaire entre hommes et femmes, plus marqué en Slovaquie qu'en moyenne, dans les 27 États membres de l'UE (Kusa et Gerbery, 2010).

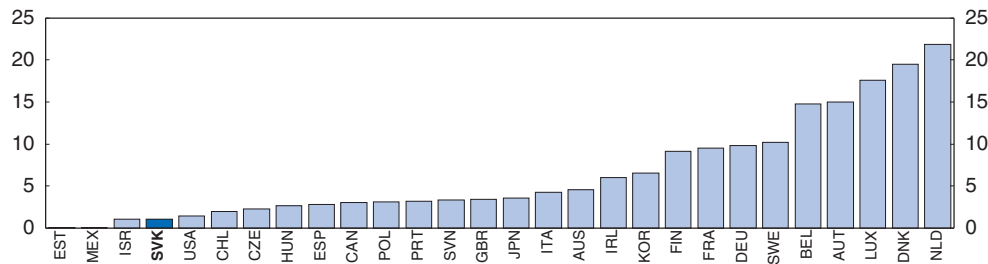
Les réformes du congé de maternité et des structures de garde pour enfants ne devraient avoir aucune incidence sur le taux de fertilité. L'impact des politiques publiques sur la fertilité se révèle faible, notamment pour ce qui est de la durée du congé de maternité (Sleeboš, 2003). Sans compter que les pays où le taux d'emploi féminin est le plus élevé sont aussi ceux où la fertilité atteint un haut niveau. Il est attesté que les mesures qui aident les femmes à concilier travail et vie de famille, comme l'offre de structures de garde, par exemple, stimulent à la fois l'activité des femmes et la fertilité (OCDE, 2011a).

### ***Accroître le niveau des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail et leur efficacité***

La forte incidence du chômage chez les jeunes et les travailleurs peu qualifiés et du chômage de longue durée, de même que les différences observées en la matière d'une région à l'autre, sont le signe d'un profond besoin de développer les politiques d'activation. Des politiques actives du marché du travail (PAMT) efficaces peuvent contribuer à lutter contre le chômage et à mieux employer la main-d'œuvre par une meilleure adéquation entre l'offre et la demande et une plus grande mobilité.


Or, les dépenses affectées aux PAMT sont parmi les plus faibles de l'OCDE et ne représentent que 0.3 % du PIB, contre 0.7 % en moyenne dans l'OCDE. Le budget par chômeur est plus de dix fois inférieur aux montants les plus élevés de l'OCDE (graphique 12) et a connu une grande instabilité ces dernières années. Les PAMT sont financées pour l'essentiel par des fonds de l'UE, qui imposent des formalités fastidieuses et manquent par là même de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux besoins du marché du travail. Les mesures ne sont pas ciblées sur les plus vulnérables, qui sont sous-représentés parmi les bénéficiaires. En effet, les chômeurs peu qualifiés représentent 40 % des bénéficiaires des PAMT, mais 60 % du nombre total de chômeurs. Le nombre de

Graphique 12. **Dépenses consacrées à des politiques actives du marché du travail**  
2010, en milliers USD (PPA) par chômeur



Note : Les politiques actives du marché du travail (PAMT) recouvrent des programmes concernant le service public de l'emploi et l'administration, la formation, la rotation des postes et le partage des emplois, les incitations à l'emploi, l'emploi assisté et la réadaptation, la création directe d'emplois et les incitations à la création d'entreprises. Pour le Royaume-Uni, les données concernent l'année 2009. Pour les autres pays de l'OCDE, les données incluent souvent les allocations de formation, les salaires et autres formes d'aide au revenu versées aux personnes qui participent aux programmes. Pour la République slovaque, les données prennent en compte certaines formes d'aide au revenu, mais pas les allocations d'aide au retour à l'emploi ni les prestations sociales régulières versées dans certains cas aux participants à des PAMT.

Source : OCDE, Bases de données des Programmes pour l'emploi et des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748536>

bénéficiaires est plus faible dans les régions à forte incidence du chômage de longue durée. Sans compter qu'un grand nombre des mesures proposées ne sont pas utilisées.

Une analyse de la situation de l'emploi au niveau local, la localisation des poches d'inefficience et la fixation d'objectifs pourraient aider à mieux définir les besoins locaux en PAMT. Enfin, il conviendrait de cibler le bénéfice de ces mesures sur ceux qui en ont le plus besoin et d'en proposer à tous les groupes hautement vulnérables. Une plus grande sélectivité aurait pour effet de limiter les potentielles pertes d'efficience et de libérer des marges budgétaires pour concevoir des mesures plus intensives à l'intention des groupes en ayant besoin.

Étant donné que l'on manque de données et d'évaluations des résultats des PAMT, il est impossible d'en juger pleinement l'efficacité. Toutefois, les renseignements disponibles témoignent d'un faible degré d'efficacité (voir entre autres Harvan, 2010, à propos de deux mesures en particulier). Aussi, alors que le faible niveau des dépenses leur étant consacrées pointe la nécessité d'allouer plus de ressources dans ce domaine, le budget affecté à ces mesures ne devra être revu à la hausse que lorsque l'impact des PAMT aura été correctement évalué. Des procédures de collecte périodique de données et d'évaluation systématique des PAMT devront être mises en place en utilisant les normes internationales en la matière. Les nouveaux programmes pourraient être testés dans le cadre de projets pilotes avant d'être déployés au niveau national.

Une fraction relativement importante des crédits affectés aux PAMT va à l'aide à la création d'entreprise (versement de subventions à des chômeurs créant leur activité). Bien que l'efficacité de ces mesures apparaisse plutôt mitigée (Dar et al., 1999), les dépenses leur étant consacrées sont trois fois plus élevées qu'en moyenne dans les autres pays de l'OCDE (0,08 % du PIB, par rapport à 0,02 % dans l'OCDE) et continuent d'augmenter. Selon les éléments dont on dispose, les effets positifs nets des aides à la création d'entreprise sur l'emploi sont très modestes en raison d'importants effets d'inertie ou de substitution. Les incitations à la création d'entreprise en Slovaquie sont généreuses, non sélectives et ne font pas l'objet d'un suivi attentif. Les critères d'admissibilité devraient être plus stricts et le suivi des mesures renforcé.

L'expérience montre qu'en général, c'est le Service public de l'emploi (SPE) et les mesures incitatives qui ont le plus d'effets positifs sur la situation de l'emploi (OCDE, 2005). Or, le SPE manque de personnel et de ressources financières en Slovaquie. Le nombre de dossiers suivis par chaque agent figurait parmi les plus élevés des pays de l'OCDE en 2006 et a considérablement augmenté après la crise. De même, une fraction modeste du budget est affectée aux services de placement (comparativement aux services sociaux) et les deux services ne coopèrent pas ensemble. Sans compter qu'en plus des services d'aide à l'emploi, les agents du SPE sont chargés d'enregistrer les vacances de postes et de recueillir des informations sur l'évolution du marché du travail. Conséquence de ce qui précède, ils sont dans l'incapacité d'assurer des services individualisés auprès de chaque client et les mesures qui vont dans le bon sens, comme les plans d'action individuels proposés aux demandeurs d'emploi les plus vulnérables, restent infructueuses. Le SPE devrait être réorganisé en créant des guichets uniques et en affectant plus de ressources aux services de placement. Enfin, il faudrait mettre en place une procédure efficace de collecte en ligne des offres d'emploi pour alléger la charge de travail des agents du SPE.

Les mesures d'incitation à l'emploi devraient être développées car il est connu qu'elles sont efficaces – en particulier les subventions salariales – pour stimuler l'emploi (Kluve, 2010) et qu'elles permettraient de réduire le coïncidence fiscale sur le travail, actuellement lourd. Les incitations devraient être strictement ciblées sur les demandeurs d'emploi de longue durée peu productifs pour limiter les effets d'éviction. Le placement en entreprise des demandeurs d'emploi de longue durée pourrait être une approche également encouragée, par exemple en réduisant les coûts de recrutement, car ces mesures se sont révélées efficaces précédemment (comme chez US Steel, à Kosice). Elles seraient plus efficaces que les mesures de travaux d'intérêt général qui sont actuellement la principale politique destinée aux chômeurs de longue durée. Ces mesures apportent un revenu supplémentaire aux chômeurs et des habitudes de travail, mais n'améliorent pas leur employabilité. Elles peuvent même les enfermer dans le chômage notamment en les dissuadant de rechercher un emploi (Card et al., 2009 ; et Harvan, 2010). La durée et le nombre de bénéficiaires de ces programmes ont été revus à la baisse en 2008, mais il reste que les programmes de création d'emplois continuent de constituer une bonne part des PAMT. Ils ne doivent être proposés que lorsqu'aucune autre option n'est possible et doivent s'accompagner d'autres mesures d'activation pour améliorer l'employabilité du bénéficiaire. En particulier, ils ne doivent pas être proposés aux jeunes abandonnant le système scolaire ni aux jeunes chômeurs.

La part de la formation dans les dépenses totales affectées aux PAMT en 2009 était très faible et ne représentait que 2 % de ces dépenses, un chiffre six fois plus faible que dans la moyenne des pays de l'OCDE (27 %). Des programmes de formation bien conçus, en particulier ceux qui sont liés à des emplois spécifiques et étudiés en collaboration avec les entreprises locales, sont un atout pour l'employabilité des demandeurs d'emploi et apportent une solution aux déficits de main-d'œuvre et à l'inadéquation des qualifications.

Toutefois, les règles applicables à la passation des marchés publics pour les services de formation soulèvent de nombreuses difficultés administratives et les agences locales pour l'emploi n'y ont pas recours. Les programmes de formation devraient bénéficier d'un appui en simplifiant les procédures de passation de marchés et en formant les agents du SPE au droit des marchés publics. Il faudrait mettre en place de solides incitations à ce que les prestataires de formation offrent des formations de qualité, axées sur des emplois spécifiques, en conditionnant les financements aux résultats et en demandant la certification des compétences acquises.

#### Encadré 4. **Principales recommandations relatives à l'amélioration de la situation du marché du travail**

- Soutenir la recherche d'emploi et la participation aux mesures actives du marché du travail (PAMT) de tous les bénéficiaires de prestations aptes à travailler, en rendant obligatoire leur inscription auprès des services de placement. Mieux cibler les mesures sur ceux qui pourraient n'avoir rien à gagner de l'exercice d'une activité.
- Accroître les dépenses consacrées aux PAMT dont l'efficacité est avérée. Mettre en place des procédures de collecte périodique de données et d'évaluation systématique des PAMT. Envisager de tester les nouveaux programmes à l'aide de projets-pilotes avant leur mise en œuvre au niveau national.
- Affecter plus de ressources aux services de placement du Service public de l'emploi (SPE). Réorganiser les services du SPE en créant des guichets uniques. Mettre en place une procédure efficace de collecte en ligne des offres d'emploi.

#### **Autres recommandations**

- Développer des mesures d'incitation plus ciblées sur les demandeurs d'emploi de longue durée peu productifs. Favoriser le placement en entreprise des chômeurs de longue durée, par exemple en réduisant les coûts de recrutement. Ne proposer des programmes de création d'emplois que lorsqu'aucune autre option n'est possible, en exclure les jeunes abandonnant prématurément le système scolaire et accompagner ces programmes de mesures d'activation pour améliorer l'employabilité des bénéficiaires.

## **Bibliographie**

- Banque mondiale (2011), *Doing Business 2012 : Entreprendre dans un monde plus transparent*, Banque mondiale/Société financière internationale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2012), « *Policy Advice on the Integration of Roma in the Slovak Republic, Overview of Main Findings* », Banque mondiale, Washington, DC (en anglais uniquement).
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2009), « *Active labour market policy Evaluations: a Meta-analysis* », *IZA Discussion Papers*, n° 4002.
- Dar, A. et P. Zafiris Tzannatos (1999), « *Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations* », *Social Protection Discussion Papers*, n° 9901, Banque mondiale, Washington, DC (en anglais uniquement).
- Dormont B., M. Grignon, et H. Huber (2006), « *Health Expenditure Growth: Reassessing the Threat of Ageing* », *Health Economics*, vol. 15, pp. 947-963.
- Commission européenne (2012), *2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, CE, Brussels (en anglais uniquement).
- FMI (2012), *Slovak Republic: 2012 Article IV Report*, IMF, Washington.

- Friedman, E. et M. Surdu (2009), « School as a ghetto. Systemic overrepresentation of Roma in special education in Slovakia », Fonds pour l'éducation des Roms (REF), Paris.
- Harvan, P. (2010), « Hodnotenie efektivity a ucinnosti vydavkov na aktivne politiky trhu prace na Slovensku » (Évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses consacrées à des politiques actives du marché du travail en Slovaquie), *Economic Analysis*, n° 20, Financial Policy Institute, Ministère des Finances de la République slovaque.
- Harvan P. et G. Machlica (2011) « Slovakia has the tenth most flexible Labour Code in the OECD since September », *Policy Brief*, n° 2011/23, Financial Policy Institute, ministère des Finances de la République slovaque.
- Hoeckel, K. (2008), « Coûts et avantages de l'éducation et de la formation professionnelles », Éditions OCDE.
- Hüfner, F. et C. Klein (2012), « The German labour market, Preparing for the future », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 983, Éditions OCDE.
- International Budget Partnership (2010), *Open Budgets, Transform Lives, The Open Budget Survey 2010*, Washington, DC: International Budget Partnership.
- Jourard, I. et al. (2010), *Health care systems: Efficiency and Policy Settings*, Éditions OCDE.
- Jourard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? », partie 3 : « Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 926, Éditions OCDE.
- Kluve, J. (2010), « The effectiveness of European active labour market programs », *Labour Economics*, vol. 17, n° 6, pp. 904-918.
- Koske, I., J.-M. Fournier et I. Wanner (2012), « Less income inequality and more growth – Are they compatible? », Partie 2 : « The distribution of labour income », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 925, Éditions OCDE.
- KPMG (2011), *EU Funds in Central and Eastern Europe – Progress Report 2007-10*.
- Kusa, Z. et D. Gerbery (2010), « In work poverty and labour market segmentation, a Study of National policies European Commission, Slovak republic », Peer review in social protection and social inclusion and assessment in social inclusion.
- Leibfritz, W. (2011), « Undeclared Economic Activity in Central and Eastern Europe How Taxes Contribute and How Countries Respond to the Problem », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 5923 (en anglais uniquement).
- OCDE (2005), « Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluations d'impact », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005*, Éditions OCDE.
- OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 477, Éditions OCDE.
- OCDE (2007a), *Des emplois pour les jeunes : République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007b), *Étude économique de l'OCDE : République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009), *Étude économique de l'OCDE : République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Étude économique de l'OCDE : République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010c), *Le coût élevé des faibles performances éducatives*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010d), *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social : L'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage*, vol. II, PISA, Éditions OCDE.
- OCDE (2010e), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, Éditions OCDE.
- OCDE (2010f), *Résultats du PISA 2009 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement*, Ressources, politiques et pratiques, vol. IV, PISA, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), *Examens environnementaux de l'OCDE : République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE, (2011c), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE.



- OCDE (2012a), « Argent rime-t-il avec bonne performance dans l'enquête PISA? », *PISA à la Loupe*, n° 13, Éditions OCDE.
- OCDE (2012b), *Perspectives de l'emploi 2012*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012c), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie (STI)*, Éditions OCDE.
- Padoan, P.C., U. Sila et P. van den Noord (2012), « Avoiding Debt Traps: Financial Backstops and Structural Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 976, Éditions OCDE.
- Programme des Nations Unies pour le développement (2012), *Report on the Living Conditions of Roma Households in Slovakia 2010*, Bureau régional pour l'Europe du PNUE et la Communauté d'Etats indépendants, Bratislava, à paraître, en anglais uniquement.
- Office of the Plenipotentiary for Knowledge Economy (OPKE) (2011), *Slovakia to the First League*
- Reckon LLP (2009), « Study to quantify and analyse the VAT in the EU25 Member States », Reckon LLP, London.
- de Serres, A., F. Murtin et C. de la Maisonneuve (2012), « Policies to Facilitate the Return to Work », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, Éditions OCDE, à paraître.
- Šiškovič, M. (2011), « Investment in education pays off », *Policy Brief*, n° 2011/2, Financial Policy Institute, ministère des Finances de la République slovaque.
- Sleebos, J. (2003), « Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 13, Éditions OCDE
- Smith, S., J. Newhouse et M. Freeland (2009), « Income, Insurance and Technology: Why Does Health Spending Outpace Economic Growth? », *Health Affairs*, pp. 1276-1284.
- State School Inspection (2011), *Report on the status and level of education in schools and school facilities in the Slovak Republic in the academic year 2010/2011*, State School Inspection, Bratislava.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 546, Éditions OCDE.

## ANNEXE A1

## Progrès accomplis dans le domaine des réformes structurelles

Cette annexe recense les mesures prises à la lumière des recommandations des *Études* précédentes. Les recommandations nouvelles figurent dans les chapitres correspondants.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de novembre 2010
<b>Marché du travail</b>	
Faire en sorte que les salaires soient ajustés en fonction des déséquilibres sur le marché du travail : envisager de mettre fin à l'extension juridique des négociations collectives.	Depuis 2010, l'extension juridique des accords salariaux collectifs est conditionnée à l'accord de l'employeur.
S'assurer que les hausses futures du salaire minimum n'auront pas d'effets négatifs sur les possibilités d'emploi. Tenir compte de l'avis d'une commission d'experts indépendants pour prendre des décisions à propos du niveau du salaire minimum. Éliminer progressivement la différenciation des salaires minimums fondée sur la pénibilité du travail et envisager la différenciation des salaires minimums au niveau régional.	Pas de mesure.
Supprimer les obstacles à une participation accrue de la main-d'œuvre féminine : diminuer le coin fiscal sur le second revenu dans les ménages à double revenu en diminuant l'abattement dont bénéficie le revenu marital. Envisager d'instaurer une cotisation d'assurance santé majorée pour les conjoints inactifs.	Depuis 2011, les parents actifs peuvent prétendre à des aides à la garde d'enfant.
Assurer au Service public de l'emploi des moyens adéquats : mettre en place une analyse coût-efficacité des programmes existants et en réduire le nombre si nécessaire. Augmenter les dépenses de formation et surveiller l'efficacité des incitations à la création d'entreprise. Durcir les conditions d'octroi de celles qui se révèlent les moins opérantes.	Une méthode permettant d'évaluer l'efficacité des mesures actives du marché du travail a été mise au point et approuvée par le ministère du Travail au début de 2012. Les données nécessaires à l'évaluation devraient être disponibles d'ici la fin de 2012. Certaines mesures inefficaces ont été supprimées.
Supprimer les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre au niveau national (entre le monde universitaire et le monde des entreprises par exemple) et international. Faciliter l'immigration de travailleurs hautement qualifiés.	La directive de l'Union européenne instituant des permis de travail et de résidence (cartes bleues) pour les ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié a été transposée en droit national en octobre 2011.
<b>Éducation</b>	
Attirer davantage les diplômés de l'enseignement secondaire technique dans le supérieur : concevoir des programmes courts (2 à 3 ans) à vocation professionnelle. Instaurer des droits de scolarité pour les étudiants à plein-temps des universités d'État, parallèlement à un remboursement subordonné aux revenus, remplacer les dotations budgétaires aux universités par une attribution concurrentielle des bourses de recherche, ou du moins les subordonner plus largement aux résultats.	Le financement des universités subit une refonte depuis 2010 et se fonde de plus en plus sur les résultats (publications, obtentions de subventions).

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de novembre 2010
Accroître l'offre de personnels qualifiés en développant la formation continue, en veillant au bon fonctionnement du marché de la formation et en inscrivant les « compétences vertes » (aptitude à utiliser des techniques et technologies respectueuses de l'environnement) dans les programmes d'éducation.	Depuis 2009 (loi sur la formation continue), des outils permettant d'accréditer les programmes d'éducation selon des normes de qualification et des outils de validation des acquis dans l'enseignement postsecondaire sont en cours d'élaboration. L'analyse et l'intégration de « compétences vertes » dans les programmes d'éducation qui s'y prêtent sont actuellement en cours.
<b>Marché du logement</b>	
Rendre l'offre de logements plus réactive à la demande. Étudier les obstacles à la concurrence et s'intéresser aux éventuelles infractions dans le secteur de la construction pour prévenir les comportements anticoncurrentiels. Appliquer rapidement la nouvelle loi programmée sur la construction pour simplifier et accélérer les procédures d'urbanisme.	Pas de mesure.
Supprimer les obstacles à l'expansion d'un marché locatif privé : mettre fin au droit de préemption des locataires ou le rendre moins attractif en alignant davantage les conditions de vente sur les prix du marché. Alourdir la fiscalité immobilière en retenant comme base de calcul les prix réels et en élevant les taux à des niveaux assurant la neutralité. Diminuer encore l'avantage dont bénéficient les propriétaires occupants.	Pas de mesure.
Envisager de supprimer progressivement la protection assurée aux locataires par les baux à durée illimitée.	Pas de mesure.
Envisager de rapprocher du niveau du marché les loyers des logements sociaux ou au moins envisager de le faire pour les locataires qui ne remplissent plus les critères d'éligibilité. Envisager d'augmenter les aides au logement, d'en étendre le champ d'application et d'en fixer le montant en tenant compte des différences régionales de coûts du logement.	Pas de mesure.
<b>Marchés de produits</b>	
Reprendre les privatisations. Céder la participation résiduelle de l'État dans l'opérateur historique de télécommunications. Continuer à faire entrer des capitaux privés dans les entreprises se livrant à la production et à la commercialisation de l'électricité ainsi qu'à la commercialisation du gaz.	Pas de mesure.
Rendre les subventions aux chemins de fer moins défavorables à la concurrence. Ne pas les répartir de façon discrétionnaire. Au lieu d'être attribuées à l'opérateur actuel de services de transport ferroviaire, elles devraient servir à faire baisser les prix d'accès au réseau ou pouvoir être obtenues dans le cadre d'appels d'offres portant sur les obligations de service public.	Les appels d'offres seront mis en place progressivement dans les transports publics, conformément à la réglementation de l'UE sur les services de transport public routier et ferroviaire de passagers.
Favoriser l'extension de la cyberactivité et du commerce électronique : créer des centres donnant des informations exhaustives sur les avantages de ces formes d'activité, diffusant les meilleures pratiques, offrant des sessions et des ateliers de formation, et aidant à la création de ces activités. Envisager d'y associer les organisations professionnelles pour réaliser des économies d'échelle et mieux adapter les services proposés aux besoins des différents secteurs.	Pas de mesure.
Réévaluer la réglementation actuelle de la protection du consommateur, de la protection de la vie privée et de la sécurité avec pour objectif d'accroître la transparence et de garantir que les consommateurs participant au commerce électronique soient suffisamment protégés contre d'éventuels abus. Instaurer des mécanismes efficaces et équitables de règlement amiable des différends pour que les consommateurs fassent confiance au commerce électronique.	Pas de mesure.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de novembre 2010
Renforcer la concurrence dans les industries de réseau. Faire en sorte que la réglementation des prix ne décourage pas l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché de l'énergie, notamment en améliorant la stabilité et la transparence du cadre de fixation des tarifs, et réduire la discrimination non fondée sur les prix. Réduire les délais d'introduction de mesures correctives pour alimenter la concurrence dans les services de télécommunications à ligne fixe. Renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation des télécommunications.	La concurrence à l'œuvre dans les industries de réseau sera renforcée grâce à la mise en œuvre du troisième paquet « énergie-climat » de l'UE (séparation de la production et du transport de l'électricité et du gaz, renforcement des droits des consommateurs à changer de fournisseur).
Procéder rapidement à la privatisation de Slovenska Posta. Abroger l'amendement de 2008 de la loi sur les services postaux qui réserve à Slovenska Posta l'exclusivité de la distribution du courrier hybride.	Pas de mesure.
Mettre en évidence les lourdeurs administratives et établir un calendrier de mesures pour supprimer les facteurs identifiés comme faisant obstacle à l'activité des entreprises. Poursuivre la mise en place de guichets uniques à l'intention des entreprises et uniformiser les modalités de recouvrement des contributions de sécurité sociale.	Des guichets uniques sont pleinement opérationnels depuis 2012 (version électronique). Certains obstacles aux autorisations professionnelles ont été levés et il est prévu de réduire encore les frais administratifs.
Mettre en place l'administration électronique à la date prévue (en 2013) : veiller à ce que la formation du personnel à l'informatique et à l'Internet et l'adoption du cadre juridique de l'administration électronique aient lieu à un stade précoce de la phase de mise en œuvre. Nommer dans chaque ministère un représentant de haut niveau responsable de l'exécution du plan d'action.	Pas de mesure.
<b>Efficacité du secteur public</b>	
Encourager un usage accru des informations sur les résultats et performances dans la procédure budgétaire de tous les ministères.	Pas de mesure.
Appliquer l'intégralité des dispositions de la législation anticorruption. Susciter un soutien public pour l'adoption du nouveau projet de loi sur la saisie des biens acquis illégalement.	La loi sur la saisie des biens illégalement acquis a été adoptée en 2010 et est entrée en vigueur en 2011.
Introduire des mécanismes de marché dans la prestation de services publics.	Des mécanismes de marché ont été mis en place dans la prestation de services publics (adjudication électronique).
Appuyer sur des informations fiables les politiques publiques d'aide à la minorité rom. Faciliter la communication volontaire d'informations en luttant contre les préjugés à l'égard de cette minorité.	Une nouvelle stratégie d'intégration de la communauté rom a été adoptée en 2011. Le projet, baptisé « Surveillance statistique des conditions de vie de certains groupes de population » livrera des données d'ici 2015.
Restreindre la consommation des administrations publiques. Envisager de réduire le nombre de fonctionnaires et de geler les salaires nominaux. Identifier les économies possibles dans le domaine des marchés publics.	La masse salariale et les frais de fonctionnement ont été nettement réduits dans le secteur public en 2011 et les salaires sont gelés en 2012. Le projet de budget 2013-2015 du gouvernement prévoit de réduire de 5 % la masse salariale dans l'administration centrale et le service public, et de 10 % la consommation de biens et de services.
Étudier les raisons profondes du faible taux d'utilisation des fonds de l'UE. Envisager d'accélérer les projets afin d'obtenir un impact maximum pendant la période d'assainissement budgétaire. Rendre plus simples et plus transparents les critères de présentation des projets et encourager la coopération entre ministères dans le processus de certification.	Un partenariat étroit a été établi entre la Commission européenne et les autorités slovaques afin de discuter des principales raisons du faible taux d'utilisation des fonds de l'UE et de surveiller leur évolution. Des mesures visant à simplifier les procédures et à mieux maîtriser la sélection des projets ont été mises en œuvre. Le taux d'utilisation des fonds de l'UE s'est nettement accru en 2011.
Renforcer l'efficacité de l'administration de l'impôt : améliorer le système de collecte de la TVA. Augmenter le nombre des activités de vérification et améliorer le recouvrement des arriérés d'impôts. Mettre en œuvre les projets de système unifié de recouvrement et approuver rapidement la deuxième phase de la réforme (UNITAS II).	Des stratégies de lutte contre la fraude fiscale ont été approuvées par les autorités slovaques en 2011 et sont actuellement en cours de mise en œuvre. En revanche, la mise en œuvre de la deuxième phase du programme UNITAS a été interrompue.
<b>Politique budgétaire</b>	
Envisager d'inscrire une règle de déficit dans la Constitution. Envisager de mettre en place un système efficace d'information et d'évaluation a posteriori du respect des règles par l'État. Instituer un conseil budgétaire indépendant et prévoir un plafonnement pluriannuel des dépenses excluant celles à caractère cyclique, comme les indemnités de chômage. Envisager la création d'un mécanisme d'ajustement pour corriger les écarts cumulés par rapport à la règle budgétaire en cas d'erreurs de prévision.	Un plafonnement de la dette a été inscrit dans la Constitution ; la loi organique ouvre la voie au plafonnement pluriannuel des dépenses (exception faite de celles à caractère cyclique) et met en place un conseil budgétaire indépendant.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de novembre 2010
Stabiliser le fonctionnement du système de retraite : ne pas ouvrir davantage l'affiliation aux deux piliers. Envisager de rendre obligatoire la participation au pilier à cotisations définies pour toutes les personnes entrant pour la première fois sur le marché du travail ou au moins en faire l'option par défaut. Ne pas changer la répartition entre les deux dispositifs (cotisations définies et prestations définies) pour répondre à des considérations budgétaires à court terme.	En août 2012, le taux de cotisation au second pilier a été largement réduit et ramené de 9 % à 4 %, dans le cadre de la stratégie d'assainissement des finances publiques. Il sera relevé de 0.25 % chaque année à partir de 2017 pour atteindre le niveau visé de 6 % en 2024.
Assurer la viabilité à long terme du pilier à prestations définies : relever l'âge légal de départ à la retraite parallèlement à l'allongement de l'espérance de vie et indexer les retraites sur la seule inflation, ou envisager de modifier le mode de calcul actuel pour abaisser automatiquement le taux de remplacement au fur et à mesure que le taux de dépendance des personnes âgées augmente.	Le système public des retraites a été réformé en août 2012. L'âge légal de départ à la retraite augmentera parallèlement à l'allongement de l'espérance de vie et les retraites seront progressivement indexées sur l'inflation subie par les retraités uniquement.
Rendre le système de retraite plus solidaire. Envisager la suppression progressive de la prime annuelle de Noël versée à certaines catégories de retraités, parallèlement à une réforme visant à accroître le caractère redistributif du régime des retraites.	Des réformes ont été adoptées en août 2012, incluant une modification de la formule de calcul des retraites par une correction des coefficients de réduction et un relèvement de la valeur moyenne du point. Ces réformes permettront un relèvement progressif de la composante solidarité du régime par répartition.
Donner aux fonds de pension la responsabilité de définir le rendement de référence, tout en exigeant d'eux la publication régulière d'informations sur leurs performances par rapport à une référence en valeur absolue.	Depuis janvier 2013, les fonds de pension ne sont plus tenus de définir un rendement de référence, ni de publier régulièrement des informations sur leurs performances par rapport à cette référence.
Augmenter la fiscalité immobilière en relevant le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, en fixant la taxe foncière sur les propriétés bâties en pourcentage de leur valeur et, dans les deux cas, en prenant en compte la valeur marchande du bien dans le calcul de l'assiette d'imposition.	Les pouvoirs publics projettent d'accroître la fiscalité immobilière en instaurant une taxe fondée partiellement sur la valeur marchande.

#### Efficacité du système de santé

Envisager de plafonner le montant de la participation financière des assurés en fonction des revenus annuels des ménages.	Depuis avril 2011, le ticket modérateur des assurés à revenus modestes (retraités, personnes handicapées, etc.) est plafonné pour les médicaments.
Accroître la coordination des soins de santé primaires en instituant des lignes directrices cliniques encourageant la gestion des maladies. Revoir le mode de rémunération des médecins, en adoptant éventuellement un système mixte associant rémunération forfaitaire et rémunération à l'acte.	Pas de mesure.
Étudier plus avant les avantages et les risques de la restructuration du secteur hospitalier par la transformation des établissements publics en sociétés par actions. Mettre en place un système de groupes de maladies.	Une feuille de route pour l'institution d'un système de paiement fondé sur des groupes homogènes de malades (GHM) a été approuvée.
Encourager les médecins à prescrire des génériques pour en stimuler comme prévu la consommation. Envisager d'obliger les pharmaciens à toujours délivrer le générique le moins cher. Envisager d'augmenter le ticket modérateur pour les produits pharmaceutiques partiellement remboursés.	Depuis fin 2011, la prescription de génériques (prescription de molécules) est obligatoire pour certains produits.
Accroître la concurrence entre les caisses d'assurance en autorisant la distribution de profits, en relevant le plafonnement strict des coûts administratifs et en autorisant les cotisations variables. Envisager la scission ou la privatisation partielle de la principale caisse d'assurance publique. Améliorer la formule de péréquation des risques en y incluant des paramètres de santé.	La réglementation sur la distribution des profits des compagnies d'assurance a été abrogée. Le plafonnement des coûts administratifs est plus souple et prend désormais en compte le nombre d'assurés. La réaffectation des fonds entre les compagnies d'assurance est en cours de réexamen.
Améliorer encore la liste des indicateurs de qualité pour les prestataires de santé et envisager d'utiliser cette liste pour définir le réseau minimum de prestataires avec lesquels les assureurs doivent passer contrat.	Pas de mesure.

#### Faciliter la transition vers une croissance plus verte

Abandonner progressivement les exonérations des taxes énergétiques, instaurer une taxe carbone clairement définie, prévisible et crédible dans les secteurs non visés par le SCEQE et revoir la taxation des véhicules automobiles en fixant les taux sur la base des émissions et de la consommation de carburant.	En 2011, plusieurs exonérations totales ou partielles de droits d'accise ont été abolies.
---	---

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de novembre 2010
Renforcer la coordination entre les organes administratifs chargés des politiques de l'environnement et de l'énergie. Centraliser l'élaboration, l'application et le suivi de ces politiques, tout en fusionnant les instruments et les fonds se rapportant à un même problème.	Le Comité de coordination de la politique en matière de changement climatique créé en décembre 2011 assure la coordination entre les différents ministères impliqués dans la lutte contre le changement climatique.
Cibler plus précisément le soutien à des activités compatibles avec l'environnement en définissant des objectifs mesurables et en procédant à des évaluations systématiques. Vérifier le rapport coût-efficacité des mesures de soutien aux énergies renouvelables.	Le système d'aide aux énergies renouvelables a été évalué en juin 2011 et certaines mesures ont été mises en place afin d'en accroître l'efficacité (adjudications pour les énergies éolienne et solaire).
Passer en revue les obstacles réglementaires dans le secteur des énergies solaire et éolienne à l'aide d'une analyse comparative internationale. Préciser les règles relatives à l'attribution des certificats exigés pour les centrales solaires.	Certains changements ont été apportés à la législation régissant la certification des centrales solaires.
Abandonner progressivement les subventions qui peuvent être remplacées par d'autres instruments de marché. Éliminer les exonérations des taxes sur l'électricité d'origine renouvelable. Remplacer les subventions au titre des équipements à énergie renouvelable par des prêts assortis de conditions libérales, complétés par une campagne d'information ou, au minimum, orienter plus précisément les subventions vers les ménages confrontés à des difficultés d'accès au crédit.	La transition d'un système de subventions directes aux ménages vers un système d'aide au crédit est en cours d'évaluation.
Assurer un soutien à long terme à l'innovation et à la R-D en accordant une place résolument plus large à la R-D dans les dépenses publiques, en coordonnant plus étroitement la politique d'innovation entre les différentes administrations et en évaluant régulièrement l'action menée dans ce domaine.	La coordination de la politique d'innovation est assurée par le conseil ministériel chargé de l'innovation créé en 2011 et présidé par le ministre des Finances.
Envisager d'étoffer le soutien financier aux activités de R-D par des crédits d'impôt plus importants et limiter les subventions directes à la recherche fondamentale ou à des travaux dont les perspectives de viabilité commerciale sont faibles. Simplifier les formalités de demande de financements publics. Assurer l'accès aux capitaux en prenant des initiatives pour développer un marché du capital-risque.	En coopération avec le Fonds européen d'investissement, les pouvoirs publics ont lancé en 2011 l'initiative JEREMIE, programme de l'UE offrant un soutien financier aux PME innovantes.
Soutenir davantage la coopération internationale, la participation à des programmes transfrontaliers et le cofinancement de projets, développer les réseaux de savoir et encourager la collaboration entre les universités, les établissements de recherche et les entreprises.	Pas de mesure.
Poursuivre l'investissement public dans les infrastructures des TIC sans court-circuiter les initiatives privées, et procéder à des évaluations régulières pour apprécier l'efficacité et la nécessité des interventions en la matière.	Des investissements publics dans les infrastructures des TIC, financés essentiellement par des fonds de l'UE, sont en cours de préparation (construction de réseaux régionaux de fibre optique dans des zones isolées).

## Chapitre 1

# Améliorer le cadre budgétaire pour favoriser la croissance en période d'assainissement budgétaire

*Le défi pour la politique budgétaire est d'assainir les finances publiques d'une manière qui soutienne la reprise fragile et protège les dépenses dans des domaines permettant de reprendre une trajectoire de forte croissance tendancielle et de poursuivre le rattrapage en termes de niveau de vie. Bien que les règles fiscales récemment établies aient considérablement amélioré le cadre budgétaire, un renforcement de la discipline budgétaire de moyen terme sera nécessaire pour éviter une politique budgétaire procyclique. Accroître l'efficacité du recouvrement des impôts, reformer la fiscalité en faveur d'impôts moins distorsifs et mieux utiliser les fonds de l'UE disponibles pourrait également aider à une consolidation budgétaire favorable à la croissance. Enfin, il reste encore beaucoup à faire pour assurer une hiérarchisation adéquate des dépenses et une utilisation efficace des revenus publics. En particulier, le développement des capacités analytiques de suivi et d'évaluation dans les ministères devraient contribuer à freiner les dépenses inutiles.*

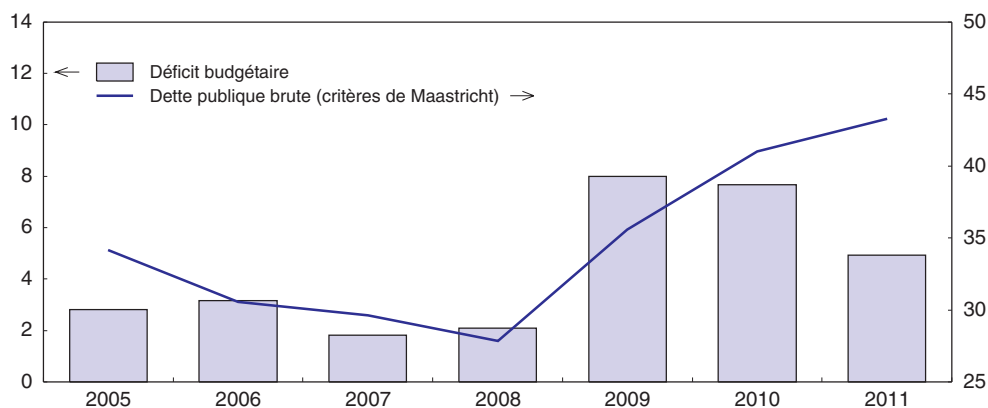
## Restaurer la viabilité des finances publiques

À 43 % du PIB, la dette publique slovaque était toujours largement inférieure à la moyenne de l'OCDE en 2011. Depuis 2008, elle est néanmoins en forte hausse du fait des déficits, qui ont atteint jusqu'à 8 % du PIB en 2009 et ont ainsi creusé l'endettement de 15 points de pourcentage en quatre ans (graphique 1.1). Depuis 2009, la Slovaquie fait l'objet d'une procédure de déficit excessif dans le cadre de laquelle elle a accepté de ramener son déficit à 2.9 % d'ici 2013. Bien que d'importants progrès aient été accomplis en ce sens en 2011, d'autres efforts soutenus en matière d'assainissement seront nécessaires pour atteindre l'objectif budgétaire de 2013 tout en ramenant durablement le déficit à un niveau viable.

Ce chapitre s'ouvre sur une évaluation des objectifs de viabilité et des réformes des règles et institutions nécessaires pour rétablir la crédibilité des finances publiques. Il aborde ensuite les stratégies d'assainissement fondées sur une hiérarchisation des dépenses publiques propre à favoriser des politiques génératrices de croissance. Bien que l'assainissement budgétaire bride la croissance économique sur le court terme, il peut, lorsqu'il est mené judicieusement, livrer un bilan positif en réorientant les dépenses vers les domaines favorables à la croissance. Dans le cas de la Slovaquie, il semblerait nécessaire de rediriger les dépenses en faveur de programmes pour l'éducation, l'emploi ou les infrastructures (voir chapitre 2). La dernière section examine comment réformer les institutions pour que l'assainissement ait des effets durables et que les dépenses publiques restent à un niveau viable, sachant qu'une partie du problème de viabilité actuel peut s'expliquer par une maîtrise défaillante du budget. Ces réformes concernent notamment les règles régissant les dépenses, la gestion du budget et les processus de contrôle.

Graphique 1.1. Dette et déficit bruts des administrations publiques

En pourcentage du PIB



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748555>

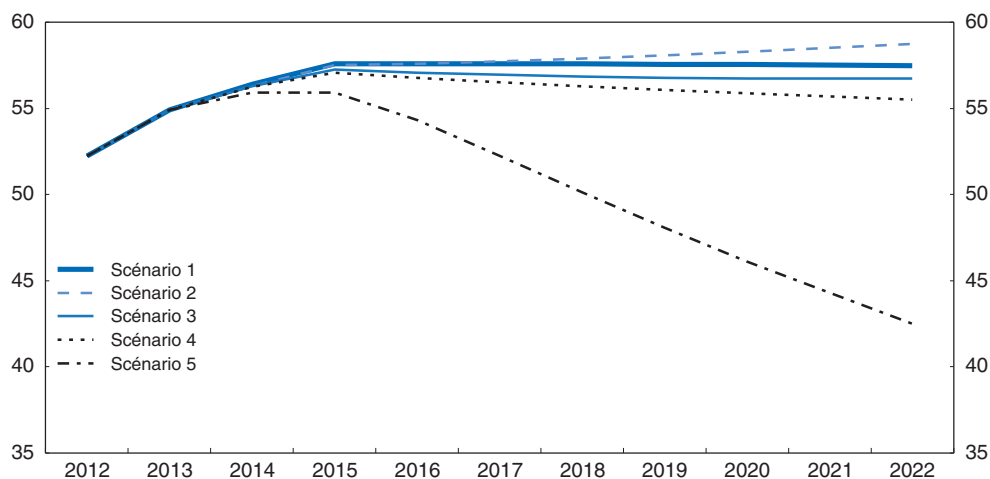


### L'effort de redressement des finances publiques sera long

À ce jour, les progrès en matière d'assainissement ont été considérables. Le déficit a été réduit de plus de 3 % du PIB entre 2009 et 2011, grâce surtout à des mesures ambitieuses. Le prochain objectif de la procédure de déficit excessif est de ramener le déficit global à 2,9 % du PIB en 2013. Atteindre cet objectif impliquera de nouveaux efforts d'assainissement budgétaire représentant 3 % du PIB environ par rapport à un scénario de statu quo. La politique budgétaire slovaque aura permis une avancée décisive vers le retour des finances publiques à un niveau viable, ne serait-ce que parce que le ratio dette/PIB devrait se stabiliser aux alentours de 55 % (graphique 1.2, scénario 1). Cela étant, pour maintenir le déficit global au-dessous de la barre des 3 %, il faudra encore progressivement réduire le déficit primaire afin de compenser la hausse des charges d'intérêts de la dette. Si ce déficit se maintenait à son niveau de 2013, soit 1% environ, le ratio d'endettement augmenterait pour se situer à un peu moins de 60 % à la fin de la décennie (graphique 1.2, scénario 2).


Graphique 1.2. **Profils d'endettement à moyen terme et sensibilité aux rendements obligataires et à la croissance potentielle**

En pourcentage du PIB



Note : Les prévisions et simulations sont calibrées sur les projections à court terme publiées dans les *Perspectives économiques* numéro 92. L'écart de production est ensuite supposé nul à partir de 2015, date à laquelle l'économie est censée croître à son rythme potentiel. Le taux d'intérêt effectif dépend du rendement obligataire à 10 ans dans l'hypothèse d'une échéance moyenne de la dette publique de 6.25 ans et d'un taux global de refinancement de 15 % par an. Scénario 1 : maintien du déficit à 2.9 % après 2013 ; scénario 2 : maintien du déficit primaire à 1 % après 2013 ; scénario 3 : maintien du déficit primaire après 2013, hausse de la croissance potentielle de 0.5 point de pourcentage ; scénario 4 : maintien du déficit primaire après 2013, hausse de la croissance potentielle de 0.5 point de pourcentage et baisse de 0.5 point de pourcentage du rendement obligataire ; scénario 5 : solde structurel de 0.5 % atteint en 2018 puis maintenu.

Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de la *Base de données des Perspectives économiques* de l'OCDE numéro 92.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748574>

Pour la bonne marche du processus d'assainissement, il est nécessaire de renouer avec une croissance potentielle plus élevée et des taux d'intérêt plus faibles. Jusqu'en 2008, la dynamique d'endettement était nettement favorable, puisque le taux d'intérêt effectif sur la dette publique était largement inférieur au taux de croissance sous-jacent du PIB, ce qui a contribué à alléger le ratio d'endettement sur la plupart des exercices entre le milieu des années 90 et 2007. Depuis la crise financière, cette configuration favorable a quasiment disparu. La croissance potentielle réelle a été revue à la baisse durant la crise et n'a depuis regagné qu'une partie du terrain cédé. Après avoir été orientés à la baisse jusqu'en 2010, les

rendements obligataires slovaques ont grimpé jusqu'à 5 % environ à la fin de 2011. Ils sont revenus aux alentours de 4 % depuis lors. Conjointement avec une croissance potentielle nominale de 5¼ pour cent (3¼ pour cent de croissance réelle et 2 % d'inflation), le maintien des taux d'intérêt à long terme aux alentours de 4 % exigerait un déficit primaire sous-jacent (solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles, hors mesures ponctuelles et temporaires et paiements d'intérêts sur les passifs consolidés des administrations publiques) ne dépassant pas 0.7 % environ pour stabiliser le ratio d'endettement ; maintenir ce déficit inchangé à 1 % ne serait donc pas suffisant pour empêcher le ratio d'endettement de continuer à progresser (comme indiqué dans le graphique 1.2, scénario 2).

D'autres scénarios plus favorables sont toutefois envisageables. À titre d'exemple, dans l'hypothèse d'une baisse de 0.5 % des taux d'intérêt et d'une hausse de 0.5 % de la croissance, le ratio d'endettement diminuerait légèrement, même en l'absence de nouvelles réductions du déficit primaire après 2013 (graphique 1.2, scénario 4). La prime de risque sur la dette slovaque pourrait bien diminuer si la crédibilité de la trajectoire d'assainissement budgétaire de la Slovaquie à l'avenir était établie et/ou si la crise de la zone euro était résolue de manière satisfaisante. Les indicateurs de risque lié à l'endettement sont relativement favorables : la part de la dette extérieure est relativement faible, la dette en devises étrangères est négligeable, les échéances sont correctement réparties et les passifs éventuels liés au secteur bancaire sont maîtrisés. Néanmoins, une évolution défavorable est aussi possible. Le risque principal est celui d'une contagion de la crise de la dette européenne aux banques étrangères. Tant que la crise de l'euro ne sera pas résolue, les risques de contagion renchéiront l'accès au financement. Si la croissance devait ralentir et les taux d'intérêt augmenter, le ratio d'endettement s'accroîtrait. La frontière entre un assainissement réussi et un assainissement risquant d'aboutir à un endettement non viable est mince.

En mars 2012, la Slovaquie figurait parmi les 25 membres de l'UE signataires du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM, qui renforce la surveillance budgétaire, notamment en établissant une règle d'équilibre du budget structurel qui doit être transposée en droit national dans un délai d'un an après la ratification du traité. Pour la Slovaquie, le traité exige que l'objectif à moyen terme (OMT) soit celui d'un déficit structurel maximal, déduction faite des mesures ponctuelles, de 0.5 % du PIB. Une fois sortie de la procédure de déficit excessif, la réduction des déficits structurels par au moins 0.5 point de pourcentage du PIB chaque année servira de référence pour évaluer la trajectoire d'ajustement vers l'OMT. Un OMT à moyen terme de 0.5 % du PIB a été incorporé dans le *Programme de stabilité* de la République slovaque pour la période 2012 à 2015, qui prévoyait des déficits de 2.3 % et de 1.7 % du PIB, respectivement, en 2014 et 2015. Le gouvernement a adopté un budget fondé sur des objectifs légèrement révisés pour 2014 et 2015 (2.4 % et 1.9 %, respectivement), prenant en compte la dégradation des anticipations concernant les évolutions macroéconomiques futures. Si l'écart de production est éliminé d'ici à 2015, l'OMT devrait être réalisé en 2018 d'après les calculs de l'OCDE. Avec une croissance potentielle nominale de 5¼ pour cent, des taux d'intérêt à long terme de 4 % et un déficit structurel restant à 0.5 % du PIB après 2018, le ratio d'endettement devrait redescendre à 40 % du PIB d'ici à la prochaine décennie (graphique 1.2, scénario 5).

L'OMT implique un niveau de viabilité du taux d'endettement relativement faible : en effet, pour une économie croissant à un rythme tendanciel de 5¼ pour cent, le ratio d'équilibre implicite est inférieur à 10 %. On pourrait penser que le ratio d'endettement de la Slovaquie sera plus élevé, son niveau dépendant de l'ampleur du recours aux emprunts publics pour financer l'investissement (encadré 1.1). Or, comme l'investissement public

### Encadré 1.1. **Un budget proche de l'équilibre structurel est-il la règle la plus indiquée pour la Slovaquie ?**

**L'investissement public ne doit pas nécessairement être financé par l'impôt.** Le principe de l'équité intergénérationnelle voudrait qu'une augmentation permanente des dépenses publiques soit toujours financée par l'impôt, ce qui implique un budget équilibré à long terme et un ratio d'endettement nul. Il est toutefois possible de plaider pour un financement par l'emprunt, dans la mesure où la dette publique peut s'autofinancer si la rentabilité de l'investissement public est adéquate (dans l'hypothèse où aucun excédent autre que ceux générés par les rendements des investissements n'est nécessaire pour assurer la viabilité).

**L'investissement public n'en reste pas moins difficile à définir ou à mesurer** et les tentatives d'application d'une « règle d'or » – selon laquelle l'investissement public peut être financé par l'emprunt – se sont soldées par des échecs et ont donné lieu à des abus. Toutefois, pour autant qu'il soit possible de mesurer la valeur nette du patrimoine des administrations publiques (en tenant compte des changements affectant l'actif du bilan), l'emprunt public peut se justifier d'un point de vue intergénérationnel. Le projet de calcul et de suivi de cette valeur nette devrait apporter des éclairages utiles sur cet aspect de la viabilité en Slovaquie.

**La capacité d'emprunt, un facteur important.** Bien que les caractéristiques de la dette slovaque (échéances, dépendance externe, etc.) s'inscrivent dans les normes de l'OCDE, la taille restreinte et la faible liquidité du marché obligataire du pays le rendent plus vulnérable aux pressions des marchés du crédit. Les recherches montrent que les marchés financiers réagissent par paliers et de manière abrupte à l'expansion de la dette, ce qui provoque des effets de seuil. Dans le cas de la Slovaquie, ce seuil est vraisemblablement inférieur à la moyenne de l'OCDE.

**Le pays doit pouvoir emprunter pour les dépenses temporaires afin de lisser sa fiscalité.** Si l'on estime que les taux d'imposition doivent être lissés, il est nécessaire d'avoir recours à la dette pour financer les dépenses temporaires telles que les investissements cycliques ou exceptionnels. Pour cela, les pouvoirs publics doivent conserver une capacité d'emprunt à des fins contracycliques. L'économie slovaque étant plus vulnérable que la moyenne aux chocs cycliques, sa dette devrait être moindre, mais pouvoir fluctuer davantage.

**Il faut tenir compte des passifs éventuels.** Pour aborder la question de la viabilité de la dette de manière plus exhaustive et plus ambitieuse, il faut fixer un objectif d'endettement public qui tienne également compte de la nécessité de financer les passifs éventuels futurs. Bien qu'une certaine dose de préfinancement soit possible dans les pays où les pouvoirs publics peuvent emprunter à des taux avantageux pour financer une accumulation d'actifs publics, dans le cas d'une petite économie comme la Slovaquie, il serait préférable de s'efforcer de réduire la dette brute.

peut être générateur de croissance, le concept d'un budget proche de l'équilibre structurel ne doit pas constituer une contrainte impérieuse. Toutefois, la nécessité de disposer de capacités d'emprunt pour financer des dépenses temporaires et l'existence des passifs éventuels liés à l'évolution démographiques sont deux facteurs qu'il convient de prendre en compte et qui invitent à la prudence. En tout état de cause, avec un budget en équilibre structurel, le retour à un taux d'endettement faible ne se fera que progressivement, puisque ce dernier devrait rester au moins jusqu'en 2030 supérieur aux 30 % affichés les années précédant la crise.

### **Les passifs éventuels s'alourdissent avec le vieillissement de la population**

Tenir compte des engagements implicites des régimes de retraite et de santé actuels impliquerait de combler un écart budgétaire plus important encore. En 2050, la Slovaquie affichera la plus forte croissance du taux de dépendance des personnes âgées de l'ensemble de l'Union européenne et arrivera en seconde position derrière la Pologne pour le taux de dépendance lui-même. Le vieillissement de la population peut donc être une source de pression fiscale future si l'on veut éviter que l'endettement dérape. D'ici à 2060, la part des dépenses liées au vieillissement devrait augmenter de 7.5 points de pourcentage du PIB si la générosité des retraites et les prestations de santé actuelles ne sont pas remises en cause (CE, 2012). Selon des estimations récentes de l'OCDE, pour stabiliser l'endettement à 50 % du PIB d'ici 2050, il faudrait, en sus des efforts d'assainissement actuels, améliorer le solde primaire sous-jacent de 3 à 5 % du PIB à compter de 2012, selon les hypothèses d'augmentation future des dépenses de retraite et de santé (Sutherland et al., 2012). Bien que les engagements futurs liés au vieillissement puissent être considérés comme une source de déséquilibre budgétaire, ils peuvent aussi servir à jauger l'ampleur de la réforme nécessaire pour freiner la croissance des dépenses liées au vieillissement.

### **Renforcer le cadre budgétaire à moyen terme**

Afin de limiter le risque d'un dérapage par rapport à l'objectif d'ajustement à long terme, qui s'est déjà produit par le passé, il est nécessaire de renforcer le cadre budgétaire à moyen terme. Les problèmes de déficit structurel sont dus en partie au fait que le pays n'a pas généré d'excédent adéquat durant les années de forte croissance (Horvath et Odor, 2009). Entre 2004 et 2008 par exemple, les soldes primaires structurels ont stagné, voire décliné, alors même que l'économie connaissait une expansion rapide (Toth et Bugyi, 2012). La corrélation positive entre la croissance de la consommation des administrations publiques et la croissance du PIB réel était toutefois inférieure à celle de la plupart des autres pays d'Europe centrale et de l'Est (Darvas, 2010). Le déficit a par ailleurs été significativement révisé à la hausse lorsque des opérations financières extrabudgétaires ont été converties en transferts en capital (Odor, 2011).

### **Une règle d'endettement permet de conforter utilement la rigueur budgétaire**

Afin de renforcer la crédibilité des objectifs budgétaires, le *Programme national de réforme* contenait une proposition de réforme des règles et institutions budgétaires, qui a été adoptée dans la *loi sur la responsabilité budgétaire* en décembre 2011. La loi sur la responsabilité budgétaire a pour objectif de contenir la dette et comporte à cet effet des règles en matière de dépenses publiques, d'emprunts des collectivités locales et de diffusion d'informations (encadré 1.2). La dette des administrations publiques a été plafonnée à 60 % du PIB jusqu'en 2017 et des sanctions graduées seront progressivement introduites en cas d'endettement supérieur à 50 % du PIB. Le plafond d'endettement doit être abaissé de 1 % du PIB chaque année après 2017, pour atteindre 50 % du PIB d'ici 2028, date à laquelle le seuil de déclenchement des sanctions passera à 40 %. À partir de 55 % du PIB, un moratoire sera observé dans l'application des sanctions pendant les 24 mois suivant l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement ou en cas de récession grave, de crise financière, de catastrophe naturelle ou de guerre.

Un plafonnement de la dette est un moyen efficace d'assurer la cohérence entre les stocks et les flux et peut être un point d'appui important de la règle d'équilibre budgétaire,

### Encadré 1.2. Procédures de maîtrise de la dette publique

La *Loi sur la responsabilité budgétaire* définit des procédures pour la mise en œuvre de mesures de plus en plus strictes destinées à expliquer ou corriger la hausse de l'endettement lorsque celui-ci approche des plafonds prévus ou les dépasse. La sévérité des sanctions possibles va croissant selon que l'endettement est plus ou moins proche du plafond en vigueur (60 % jusqu'en 2017 et 50 % à compter de 2028).

- De 50 % à 53 % du PIB (40 et 43 % à compter de 2028) – le ministère des Finances adresse une lettre au parlement expliquant pourquoi la dette est élevée et présentant les mesures destinées à la réduire.
- De 53 % à 55 % du PIB (43 et 45 % à compter de 2028) – le gouvernement soumet au parlement un train de mesures destinées à réduire la dette et les émoluments des fonctionnaires sont gelés.
- De 55 % à 57 % du PIB (45 et 47 % à compter de 2028) – le ministère des Finances gèle 3 % des dépenses budgétaires publiques (à l'exception de certaines dépenses prédéfinies comme les versements d'intérêts, les fonds de l'UE et le cofinancement), de même que les réserves du gouvernement et du Premier ministre. Le gouvernement doit en outre soumettre au parlement une proposition de budget des administrations publiques dans laquelle les dépenses totales de ces dernières (à l'exception de certaines dépenses prédéfinies comme les versements d'intérêts, les fonds de l'UE et le cofinancement) sont maintenues à un niveau inférieur ou égal à celui de l'année précédente. Cette disposition s'applique également aux collectivités locales.
- De 57 % à 60 % du PIB (47 et 50 % à compter de 2028) – le gouvernement doit soumettre au parlement un budget des administrations publiques équilibré (ou excédentaire). Cette disposition s'applique également aux collectivités locales.
- À compter de 60 % du PIB (50 % à compter de 2028) – le gouvernement demande un vote de confiance au parlement.

Les sanctions applicables à partir du seuil de 55 % seront suspendues pendant un délai de 36 mois après une récession économique – à savoir une différence d'au moins 12 points de pourcentage entre le taux final de croissance annuelle du PIB de l'année précédente et ce même taux l'année d'avant – ou si les dépenses engagées par les administrations publiques pour sauver le système bancaire, réagir à des catastrophes naturelles ou respecter des traités internationaux représentent au total plus de 3 % du PIB.

notamment en contribuant dans une large mesure à accroître la transparence budgétaire. Il se prête moins à des manipulations comptables de nature à entraver la poursuite des objectifs de déficit (par exemple le recours à des dépenses extrabudgétaires). Ce plafonnement est par ailleurs moins sujet aux erreurs de mesure qu'une règle de déficit structurel. Cette dernière peut en effet fausser la donne si les estimations d'écart de production et de croissance potentielle sont trop optimistes, une vulnérabilité qui peut être exacerbée dans une petite économie ouverte et en voie de rattrapage comme la Slovaquie. À titre d'exemple, sur la base de la croissance potentielle estimée avant la crise, une projection mécanique du déficit structurel en 2010 aurait été plus proche de 4 % que de 8 % du PIB. Cependant, une règle de la dette ne saurait se substituer à une règle du déficit et peut, dans certains cas, rentrer en conflit avec elle. Par exemple, sauf en cas de récession grave, si le plafond exerce une contrainte sur la politique budgétaire, une règle de la dette appelle une éventuelle action budgétaire procyclique, lorsque la dette se rapproche du

plafond. Tel que conçu, le système vise à imposer un assainissement continu durant les phases de fléchissement de l'activité. Cet aspect est en contradiction avec une règle d'équilibre structurelle, qui évite expressément la procyclicalité. Cela pourrait accroître les difficultés non seulement pour ce qui est de l'application du plafond d'endettement mais aussi pour l'établissement de sa crédibilité, comme en témoigne l'expérience de la Pologne (OCDE, 2012b).

À ce stade, la règle de la dette pourrait ne pas coïncider avec l'objectif de budget structurel. Cette règle commencera vraisemblablement à être appliquée en 2014. Par la suite, elle représentera certainement une contrainte budgétaire moins lourde que l'objectif d'équilibre structurel qui, comme on l'a vu, devra faire tendre le taux d'endettement public vers 40 % bien avant 2028 (graphique 1.2). Les règles budgétaires nationales devraient donc être conformes aux nouvelles exigences budgétaires de l'UE auxquelles la Slovaquie est désormais soumise, complétant et renforçant un objectif de déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles. Faute de quoi, le plafonnement de la dette risque de ne plus inciter suffisamment à maintenir l'équilibre structurel du budget. Pour éviter un tel risque, on pourrait introduire dans la législation nationale des plafonds de dépenses compatibles avec l'équilibre structurel à moyen terme.

### **Le nouveau Conseil de responsabilité budgétaire aidera à surveiller la viabilité des finances publiques**

Un *Conseil de responsabilité budgétaire* (CRB) a été créé afin notamment de surveiller et d'évaluer le respect des règles de responsabilité budgétaire (encadré 1.3). Au cours de la préparation du budget, il déterminera notamment si les critères de viabilité à court et à long termes sont respectés et, dans la négative, décidera des ajustements à apporter au budget pour remédier à cette situation. Dans ce contexte, l'une de ses principales fonctions sera d'élaborer et de calculer un indicateur de viabilité à long terme qui tiendra compte des engagements implicites et éventuels – notamment ceux liés au vieillissement de la population. Le CRB évaluera l'incidence des réformes structurelles (comme les ajustements paramétriques des régimes de retraite) sur la viabilité budgétaire. Il sera par ailleurs chargé de calculer la valeur nette du patrimoine des administrations publiques, ce qui peut être particulièrement utile pour évaluer l'emploi qui est fait de la dette publique (formation ou consommation de capital public).

La création d'un conseil budgétaire indépendant chargé de surveiller la conformité des pouvoirs publics pourrait être un grand pas vers la transparence budgétaire. Le mandat et l'organisation du CRB sont conformes aux meilleures pratiques de l'OCDE, pour autant qu'on puisse en juger compte tenu de la création récente des autres institutions de ce type (Kopits, 2011). L'organisme verra son indépendance encore renforcée par le fait qu'il sera financé par la banque centrale, et il n'aura aucun rôle normatif dans l'élaboration de l'action publique. Son succès dépendra de sa compétence technique, laquelle sera mise à rude épreuve puisque ses attributions sont ambitieuses et encore inédites. Plus particulièrement, la notion de viabilité soulève d'importantes difficultés d'évaluation et d'estimation. L'indice de viabilité à long terme et la manière dont les réformes vont l'impacter dépendent en effet largement d'appréciations subjectives, notamment en raison des facteurs d'actualisation et paramètres fonctionnels sur lesquels elles reposent. Comme tout organisme de cette nature, le CRB, pour être efficace, devra se forger une réputation et asseoir sa crédibilité, avec l'aide permanente du gouvernement et de l'opposition, sous réserve qu'il puisse accéder sans restriction aux informations détenues par les pouvoirs publics.

### Encadré 1.3. **Nature et rôle du Conseil de responsabilité budgétaire (CRB)**

#### **L'indépendance du CRB**

Le Conseil de responsabilité budgétaire (CRB) est une entité indépendante composée de trois membres élus par le parlement (lors des premières élections, chaque membre sera élu à la majorité des 3/5, laquelle ne s'appliquera par la suite plus qu'au responsable du CRB) et d'un secrétariat. Les membres sont élus pour un mandat de 7 ans (non renouvelable). Le gouverneur de la Banque nationale de Slovaquie propose un candidat à l'un des trois postes de membre. Il n'est pas possible de cumuler un mandat au sein du CRB et un siège au conseil d'administration de la Banque nationale de Slovaquie. Le CRB est financé par la Banque nationale de Slovaquie.

#### **Rôle du CRB**

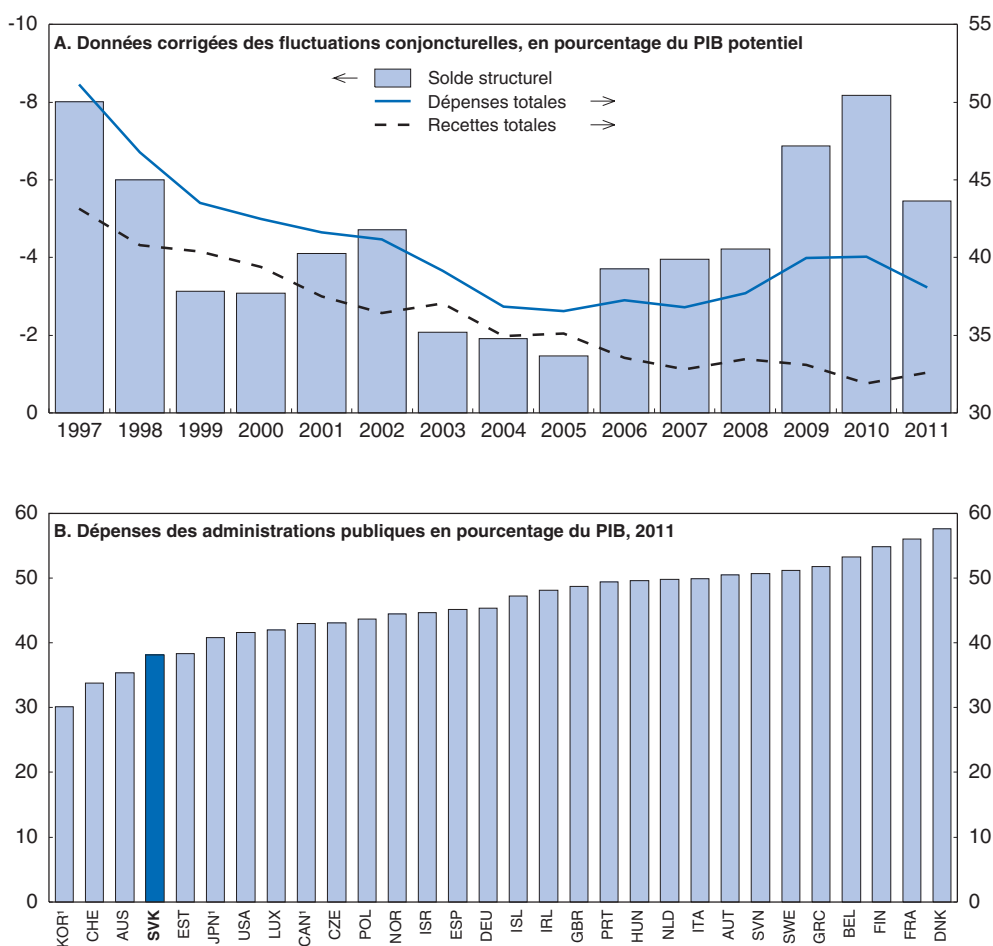
Comme prévu dans le texte de la *loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire*, le rôle du CRB est de préparer et de publier des rapports annuels sur la viabilité à long terme des finances publiques et sur la conformité avec les règles de responsabilité et de transparence budgétaires. Le CRB élaborera notamment un indicateur de viabilité à long terme (correspondant à la différence entre le niveau actuel et le niveau jugé viable du solde primaire structurel en pourcentage du PIB). A partir de cet indicateur, le gouvernement déterminera le rythme auquel il compte améliorer la viabilité des comptes publics (donc réduire l'indicateur) pendant toute la durée de son mandat. Le CRB évaluera dans quelle mesure le gouvernement respecte ses plans, en tenant compte de l'impact, sur l'indicateur de viabilité à long terme, des facteurs échappant au contrôle des pouvoirs publics. Il calculera par ailleurs régulièrement le solde budgétaire de l'État ainsi que la valeur nette de son patrimoine.

## Vers des dépenses viables et favorables à la croissance

### **Renforcer les procédures de planification des dépenses à moyen terme**


Avec la crise est apparu un déficit budgétaire structurel qui trouve son origine immédiate dans l'envolée des dépenses publiques en pourcentage du PIB, bien que la dégradation structurelle observée entre 2004 et 2008 puisse s'expliquer par des baisses d'impôts peut-être excessives entre 2003 et 2006 (graphique 1.3). À ce jour, l'effort d'assainissement budgétaire a donc nécessité de corriger la tendance à la fois sur le front des recettes et sur celui des dépenses. Une hausse des impôts et une baisse des dépenses peuvent toutes deux saper la croissance. Réduire encore les dépenses publiques alors qu'elles sont déjà faibles pose deux difficultés principales. La première est d'améliorer le cadre de planification budgétaire pour veiller à ce que la stratégie à moyen terme puisse être respectée. La seconde est d'éviter que le plafonnement des dépenses n'introduise des distorsions. Pour cela, il est nécessaire de hiérarchiser plus efficacement les dépenses publiques, notamment pour maximiser l'impact bénéfique qu'elles peuvent avoir sur la croissance.

Depuis le milieu de la dernière décennie, la budgétisation s'oriente vers une planification budgétaire pluriannuelle, mais les objectifs définis pour les exercices ultérieurs sont indicatifs et sujets à des modifications ponctuelles. Il est donc nécessaire de rendre la planification budgétaire plus efficace afin que le processus d'assainissement porte ses fruits. À cet effet, la *loi sur la responsabilité budgétaire* pose les fondements de nouveaux mécanismes de contrôle à moyen terme dans la gestion des finances publiques, en ouvrant la voie à l'instauration de plafonds de dépenses. Ces derniers seront précisés dans un amendement à la loi sur les règles budgétaires applicables aux administrations

Graphique 1.3. **Dépenses et recettes des administrations publiques**

1. Données de 2010.

Source : OCDE, Base de données du numéro 91 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748593>

publiques actuellement en cours de préparation. Contrairement à la règle d'endettement, les plafonds de dépenses sont des outils opérationnels et sont directement liés aux projets du gouvernement visant à réduire l'écart entre le déficit structurel actuel et un déficit structurel viable (encadré 1.3).

Les plafonds de dépenses publiques, tels qu'envisagés par le projet initial de législation sur le sujet, correspondent au montant maximum des dépenses totales prévues par les administrations publiques – dépenses fiscales comprises – et pouvant être engagées sans dépasser l'objectif de déficit structurel des pouvoirs publics. Ils ne tiennent pas compte des dépenses des collectivités locales, des fonds de programmes communs de l'UE et du service de la dette. Le cadre doit permettre la mise en œuvre des stabilisateurs automatiques : d'une part, les plafonds ne tiennent pas compte des dépenses liées au chômage et d'autre part, les dépenses et recettes fiscales employées pour leur calcul sont corrigées des variations cycliques. Les plafonds sont fixés pour une période de quatre exercices et seront exprimés en euros.

Les plafonds de dépenses devront être conformes aux nouvelles exigences de discipline budgétaire de l'UE. Une fois sortie de la procédure de déficit excessif et tant que



l'OMT n'est pas atteint, la Slovaquie devra s'assurer que la croissance des dépenses est inférieure à un niveau de référence spécifié, conformément à la législation de l'UE. Ce nouveau cadre permettra d'assurer que la croissance réelle des dépenses primaires des administrations publiques, corrigée des fluctuations conjoncturelles et hors mesures discrétionnaires en matière de recettes, reste inférieure aux taux de référence de la croissance potentielle de l'économie, dans une mesure suffisante pour permettre au solde sous-jacent corrigé des fluctuations conjoncturelles des administrations publiques de baisser de 0.5 % du PIB en glissement annuel. En tenant compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes, le Programme de stabilité vise à limiter le taux de croissance des dépenses réelles corrigées des variations cycliques à moins de 1 % par an.

### **Revoir la hiérarchisation des dépenses publiques pour favoriser la croissance et accroître l'efficacité**

Bien qu'un programme d'assainissement ait généralement des conséquences négatives à court terme sur la croissance de la production, il peut être l'occasion d'améliorer la croissance sous-jacente. Plusieurs mécanismes sont à l'œuvre. Tout d'abord, certaines composantes des dépenses publiques comme l'éducation, l'aide à l'innovation ou les dépenses d'infrastructures contribuent directement à la croissance. Ensuite, réduire les distorsions dues aux dépenses fiscales ou aux subventions peut améliorer les incitations et l'affectation des ressources, en augmentant par exemple le taux d'activité de la main-d'œuvre ou la formation de capital privé. Enfin, réduire les coûts des intrants dans les services publics tout en maintenant les prestations peut entraîner des gains de productivité qui non seulement vont augmenter directement le bien-être, mais aussi améliorer la compétitivité dans le secteur privé. Il n'existe encore aucun élément de comparaison internationale pour redéfinir ainsi la hiérarchisation des dépenses. Néanmoins, dans le cas de la Slovaquie, il est possible d'identifier un certain nombre de domaines dans lesquels des économies ou des réaffectations de ressources sont réalisables (tableau 1.1).

### **Améliorer l'efficacité des dépenses**

#### **Revoir les salaires dans l'administration publique**

Réduire les salaires dans l'administration publique pour les aligner sur ceux du secteur privé permettrait d'assainir notablement le budget. Depuis le début des années 2000, l'écart entre les deux s'est considérablement creusé en Slovaquie. Inverser la tendance permettrait de réduire les dépenses publiques d'environ 0.8 % du PIB (tableau 1.1). Des restrictions des salaires dans la fonction publique figurent dans les programmes d'assainissement passés et futurs. Dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire prises en 2011, la masse salariale de l'État a été réduite de 10 %. Pour se conformer à l'obligation de réduction des dépenses publiques, les institutions d'État ont eu le choix entre réduire leurs effectifs ou réduire la composante variable de leur rémunération. Quelque 4 500 fonctionnaires ont été licenciés et le coût moyen par employé a été réduit de 1.2 % en 2011. La masse salariale du budget de l'État 2012 a été gelée au niveau de 2011. Parallèlement, la croissance des salaires dans les autres administrations publiques devrait être inférieure à celle escomptée dans le secteur privé (MFRS, 2012).

Néanmoins, le potentiel de réduction des coûts salariaux est probablement bien inférieur à 0.8 % du PIB. Comparée au reste de l'UE, la masse salariale publique slovaque représente une part relativement restreinte du PIB et des dépenses publiques totales (graphique 1.4). Le rapport entre la masse salariale publique et la part des emplois publics

Tableau 1.1. **Stratégies d'assainissement favorables à la croissance**

Outil	Mesure	Objectif/mécanisme d'assainissement	Contribution potentielle à l'assainissement	
			Moyenne de l'OCDE	Slovaquie
			% du PIB	
<b>1. Réduire les coûts des ressources et accroître l'efficacité</b>				
Réduire la masse salariale publique	Renouer avec le rapport masse salariale publique/privée du début des années 2000	Réductions de coûts	0.5	0.8
Améliorer l'efficacité dans :				
<i>La Santé</i>			1.9	2.7
<i>L'enseignement primaire et secondaire</i>	Améliorer les estimations de frontière d'efficacité	Réduire les coûts pour financer la croissance future des dépenses	0.5	0.4
<b>2. Rendre la fiscalité plus efficiente et réduire les distorsions fiscales et les subventions</b>				
Améliorer le recouvrement de la TVA	Améliorer l'efficacité du recouvrement pour atteindre la moyenne de l'OCDE (non pondérée)	Améliorer la capacité contributive, alléger la fiscalité du travail et favoriser la croissance économique	0.8	0.6
Réduire les subventions	Parvenir à la moyenne de l'OCDE (non pondérée) en pourcentage du PIB		0.3	0.2
Augmenter les taxes foncières sur l'immobilier résidentiel	Imposer des taxes d'un niveau conforme au taux moyen non pondéré de l'OCDE		0.4	0.6
Augmenter les taxes environnementales	Système d'échange d'émissions avec mise aux enchères intégrale des quotas	Augmentation des recettes et amélioration de la viabilité	2.0	1.8
<b>3. Réformer les droits à prestations sociales</b>				
Ajuster les transferts sociaux pour les amener à la moyenne de l'OCDE.	Parvenir à la moyenne de l'OCDE (non pondérée) en pourcentage du PIB		0.8	(=)
	Éliminer les allègements fiscaux sur l'épargne-retraite		0.6	0.2
Réformer les engagements liés aux retraites	Promouvoir le deuxième pilier (entièrement capitalisé)	Viabilité à long terme		(-/+)
	Modifier les paramètres des retraites dans les trois piliers			(++)
<b>4. Augmenter les dépenses favorables à la croissance</b>				
Augmenter les dépenses d'infrastructures	Mieux utiliser les fonds de l'UE	Augmenter la croissance potentielle à long terme		(-/+)
	Mieux gérer les PPP et analyser le rapport coûts-avantages			(-/+)
	Accroître le montant par élève/étudiant	Doper la croissance en enrichissant le capital humain		(-/+)
Augmenter les dépenses en matière d'éducation	Augmenter la qualité du système d'enseignement supérieur	Augmenter la croissance grâce à l'innovation et à l'« économie du savoir »		(-/+)
Mieux cibler les dépenses sur le marché du travail	Améliorer la capacité et l'efficacité du PSE	Mieux employer les ressources de main-d'œuvre		(-/+)

Notes : (s.o.) sans objet ; (=) sans effet ; (-/+) effet négatif à court terme et positif à long terme ; (++) effet positif. L'élimination des allègements fiscaux sur l'épargne-retraite repose sur des données de 2007 présentées dans l'étude de l'OCDE (2011b) intitulée *Panorama des pensions*, 2011. Les estimations d'efficacité dans le domaine de la santé émanent de Joumard et al. (2010). Les estimations d'efficacité en matière d'éducation sont fondées sur Sutherland et al. (2007). Source : Hagemann (2012) et Calculs de l'OCDE.

dans l'ensemble du marché du travail en Slovaquie est proche de la moyenne de l'OCDE. Ainsi, la part de la masse salariale publique slovaque semble conforme à ce que l'on

observe dans les autres pays (tableau 1.2). Quoiqu'il en soit, la question des salaires doit être abordée au cas par cas pour chaque secteur (et chaque région), en gardant à l'esprit qu'il est nécessaire d'améliorer la qualité et de rivaliser avec le secteur privé pour attirer la main-d'œuvre. Dans certains secteurs, les prix des services publics peuvent être excessivement bon marché par rapport au reste de l'économie<sup>1</sup>. Par exemple, l'ajustement des salaires dans le secteur public pourrait exiger un certain rattrapage dans la santé et l'éducation (OCDE, 2010a). Il est bon que les salaires des enseignants n'aient pas été touchés par les mesures de gel et que ceux des personnels médicaux (médecins et infirmières) aient été nettement revalorisés en 2012 (+23 %). Dans le cas des enseignants, de plus amples mesures sont nécessaires. La qualité des enseignants a une incidence considérable sur le niveau de formation des élèves et étudiants et augmenter l'attrait financier du professorat est un moyen de recruter des diplômés plus compétents. Malgré certaines hausses, les rémunérations des enseignants sont considérablement inférieures à celles observées dans les autres pays et devraient être relevées. Cette mesure devrait s'accompagner de réformes structurelles destinées à améliorer la qualité de l'enseignement (voir chapitre 2).

Tableau 1.2. **Coûts de main-d'œuvre des administrations publiques**

Masse salariale des administrations publiques		Main-d'œuvre des administrations publiques		Indice coût-productivité	
En % du PIB, 2009		En % de la main-d'œuvre totale, 2008		Ratio de la masse salariale publique sur la part de la main-d'œuvre	
Slovaquie	OCDE	Slovaquie	OCDE	Slovaquie	OCDE
7.9	11.1	10.7	15	0.74	0.74

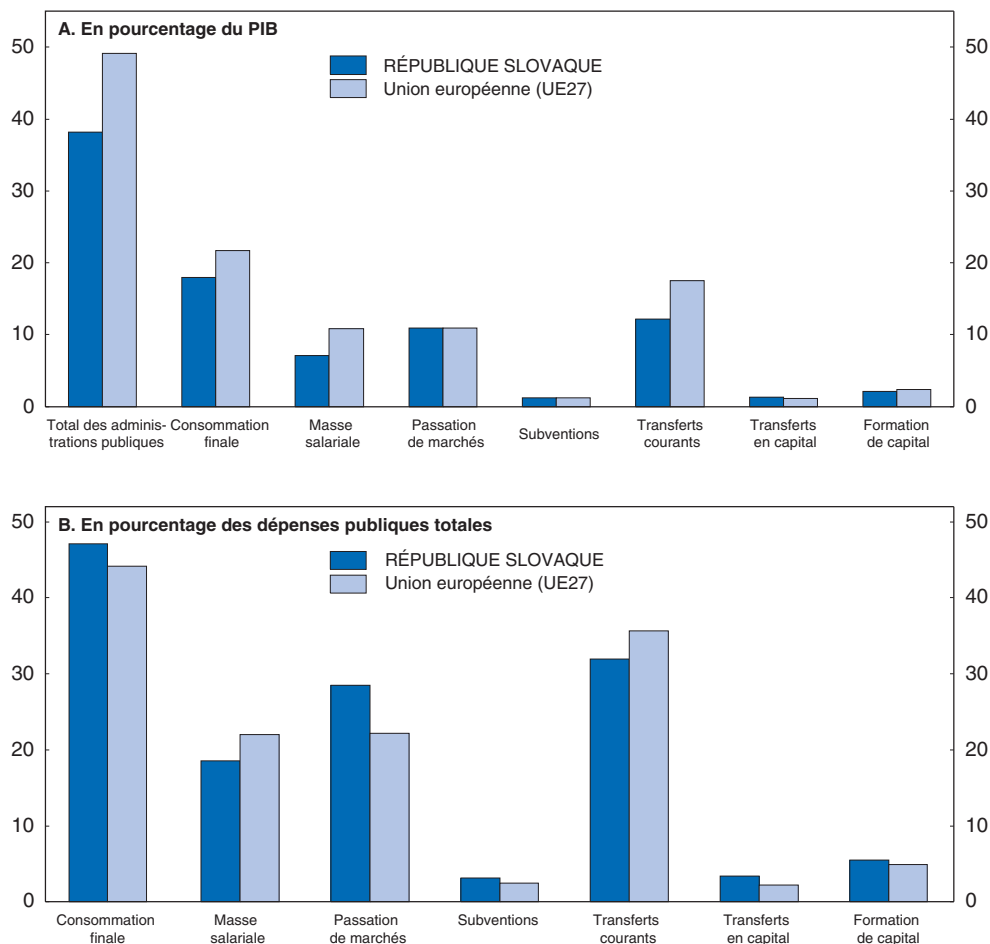
Note : La moyenne de l'OCDE ne tient pas compte de l'Islande et de la Turquie, dont les données ne sont pas disponibles.  
Source : *Panorama des administrations publiques*, OCDE.

### ***Veiller à la transparence dans la passation des marchés publics***


Pour réduire les coûts, il importe également d'accroître la transparence dans la passation des marchés publics, d'autant que la République slovaque consacre environ 11 % de son PIB à ces achats, soit plus que la moyenne de l'UE en proportion des dépenses publiques totales (graphique 1.4). Pour minimiser le risque de fraude, de corruption et de mauvaise gestion des deniers publics et ainsi veiller à l'équité et à l'égalité de traitement des fournisseurs potentiels, il est indispensable que l'intégralité de la procédure de passation des marchés publics soit suffisamment transparente. Des progrès ont été faits en ce sens. Comme la majeure partie des pays de l'OCDE, la République slovaque publie la plupart des informations relatives à la passation de marchés publics sur un site Internet central dédié. Depuis le second semestre de 2010, les pouvoirs publics tiennent un registre électronique central obligatoire des contrats pour l'ensemble des administrations publiques. Par ailleurs, les administrations chargées de la passation des marchés peuvent diffuser sur leur site Internet les projets d'achats publics, les critères de sélection et d'évaluation ainsi que le nom des fournisseurs sélectionnés et le nombre de contrats qui leur ont été attribués. Une partie de ces informations, comme les critères de sélection et d'évaluation ainsi que les contrats attribués, est également publiée au journal officiel. Le point d'accès unique sur Internet consacré à la passation des marchés publics est l'un des rares de l'OCDE à permettre aux utilisateurs de suivre l'attribution des contrats, une fonctionnalité importante pour accroître la transparence des achats publics. Enfin, comme

Graphique 1.4. **Dépenses des administrations publiques ventilées par catégorie économique**

En 2011



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748612>

la plupart des pays de l'OCDE, la République slovaque a mis en place des politiques visant à promouvoir l'utilisation des signatures numériques et du dépôt d'offres électronique dans le secteur public. Le pays administre par ailleurs des partenariats public-privé pour réaliser des projets liés à l'administration électronique qui sont susceptibles de doper l'innovation dans les administrations publiques en améliorant les transferts de connaissances et les échanges de meilleures pratiques entre les secteurs public et privé.

Néanmoins, certains aspects de la passation de marchés manquent toujours de transparence. La Slovaquie ne publie pas les motifs d'attribution d'un contrat (ce que seuls 40 % des pays membres de l'OCDE font) et ne permet pas de suivre en ligne les dépenses consacrées aux achats publics (ce que font un tiers des pays membres). Contrairement à la plupart des pays de l'OCDE dotés d'un point d'accès unique sur Internet dédié aux marchés publics, la Slovaquie ne permet pas aux entreprises d'effectuer des recherches parmi les appels d'offres. Par ailleurs, les règles de passation des marchés publics ne permettent souvent pas aux autorités responsables de la passation des marchés de sélectionner l'offre la plus avantageuse d'un point de vue économique, puisqu'elles restreignent le choix des

critères d'évaluation et proscrivent les critères qualitatifs, jugés discriminatoires (OPKE, 2011). Les administrations publiques sont donc incitées à prendre des décisions sur le seul critère du prix, sans tenir compte du préjudice que cela peut causer à la qualité de l'approvisionnement. La loi sur les marchés publics devrait être modifiée pour veiller à ce que les décisions d'achat tiennent également compte de la qualité, et que le choix se porte sur l'offre optimale en termes de rapport qualité-coût. Par ailleurs, il faudrait que les autorités responsables des marchés publics veillent à ce que la procédure de dialogue compétitif puisse être mise en œuvre dans le cadre de projets complexes. Cette procédure, plus souple, a été définie par la Commission européenne et consiste à présélectionner les candidats avant d'instaurer un dialogue avec les soumissionnaires pour trouver des solutions répondant aux besoins à satisfaire.

Dans certains domaines, les règles de passation des marchés publics en vigueur sont en outre jugées trop difficiles à appliquer. Les obstacles administratifs provoquent d'importants retards et entravent la prestation des services publics, ce qui empêche de tirer parti des gains d'efficacité qu'offre la sous-traitance ou nuit au ciblage des services publics. La complexité des procédures administratives est par exemple l'un des principaux obstacles à l'achat de programmes de formation par les agences locales pour l'emploi (voir chapitre 2). Des difficultés de cette nature devraient être systématiquement consignées. Un groupe d'action devrait être mis sur pied pour émettre des recommandations sur la simplification des règles de passation des marchés publics mais sans trahir leurs intentions initiales, qui sont de lutter contre la corruption et d'accroître l'efficacité. Il est difficile d'estimer les économies que permettrait un renforcement de la concurrence et de l'efficacité, mais si elles atteignaient 10 %, elles représenteraient un peu plus de 1 % du PIB.

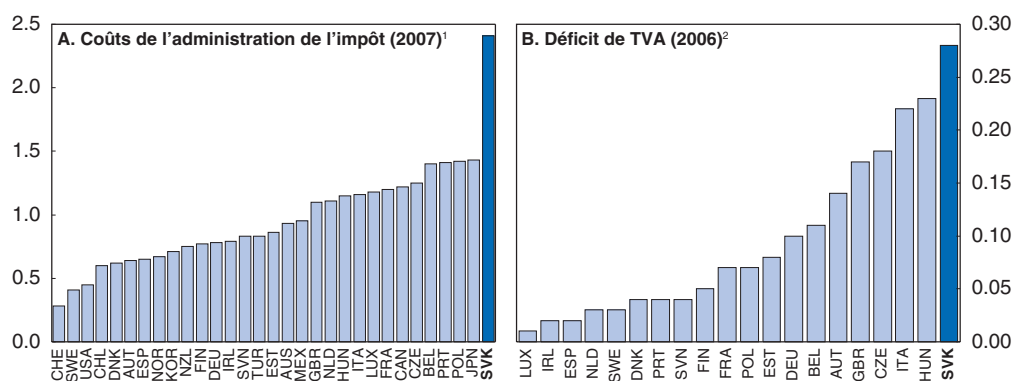
### ***Améliorer l'efficacité des services publics***

Dans certains domaines, une meilleure efficacité de la production permet d'économiser des ressources. Par exemple, l'adoption des meilleures pratiques dans le domaine des soins de santé pourrait conduire à des gains de productivité de pas moins de 2¾ pour cent du PIB (tableau 1). Cependant, ces gains d'efficacité sont difficiles à obtenir, car ils exigent souvent des mesures de gestion fermes et une détermination politique sans faille et impliquent parfois de licencier du personnel pour recruter de nouvelles compétences. L'adoption des pratiques exemplaires est en outre un processus de longue haleine et ne produit des gains d'efficacité qu'à retardement.

Dans d'autres secteurs, les gains d'efficacité sont vraisemblablement moins importants et les valeurs de référence plus difficiles à déterminer. Les gains potentiels sont ainsi limités dans le secteur de l'éducation, puisque la Slovaquie n'affiche des résultats que légèrement inférieurs à la moyenne dans le primaire et le secondaire alors que ses dépenses sont largement inférieures à la moyenne (Sutherland et al., 2007). Certaines mesures pourraient améliorer les résultats en matière d'éducation sans augmenter les dépenses, mais les bénéfices seraient faibles (voir chapitre 2).

### ***Améliorer le recouvrement de l'impôt***

D'après les indicateurs, le rapport coût-efficacité du recouvrement de l'impôt est médiocre. Le taux de recouvrement, qui rapporte les coûts d'administration annuels à l'ensemble des recettes collectées, est le plus élevé de l'OCDE (graphique 1.5, histogramme de gauche). La Slovaquie est en train de simplifier la structure de son administration fiscale en remplaçant les multiples centres locaux et succursales de la direction des impôts par de

Graphique 1.5. **Effizienz du recouvrement de l'impôt**

1. Part en pourcentage des coûts agrégés de l'administration de l'impôt pour 100 unités de recettes nettes collectées.
2. Le déficit de TVA est défini comme la différence entre les recettes de TVA à recevoir et les recettes théoriques, exprimée en part des dernières.

Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques 2011* et Reckon (2009), *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU25 Member States*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748631>

nouveaux centres des impôts régionaux. Cette réorganisation devrait améliorer la cohérence et l'efficacité de l'administration. Le pays prévoit par ailleurs de fusionner l'administration fiscale et l'administration des douanes, ce qui devrait aider à améliorer le taux de recouvrement des taxes. Enfin, la transition vers un système de recouvrement intégré (projets UNITAS I et II, visant à unifier le recouvrement des impôts et des contributions sociales) pourrait réduire les coûts administratifs, à la fois pour les contribuables et pour l'administration, et faciliter le contrôle du travail non déclaré ainsi que de l'évasion et la fraude fiscales, grâce à une amélioration des recouvrements et vérifications (Leibfritz, 2011).

Les recettes issues de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont largement inférieures à ce qu'un taux standard produirait (graphique 1.5, histogramme de droite), un déficit dont les taux réduits ne sont que partiellement responsables. C'est vraisemblablement le faible respect des obligations fiscales qui est l'un des principaux facteurs d'inefficacité du recouvrement de la TVA (OCDE, 2010a). Rendre ce recouvrement aussi efficace que la moyenne de l'OCDE augmenterait les recettes d'un montant équivalent à 0,6 % du PIB (tableau 1.1). Ainsi, lutter contre l'évasion fiscale devrait compter pour beaucoup dans l'effort d'amélioration de l'efficacité du système, et la surveillance des activités devrait être renforcée.

### **Réduire les dépenses fiscales pour supprimer les distorsions**

Les déductions et exonérations d'impôts peuvent fausser les incitations, entraver la croissance (notamment par l'intermédiaire du marché du travail et des marchés financiers) et entraîner une allocation sous-optimale des ressources. Supprimer les allègements d'impôts peut constituer à la fois une source de recettes budgétaires et un moteur de croissance économique. Comme bon nombre de ces allègements offrent un moyen détourné de respecter les objectifs de dépenses sans requérir de crédit budgétaire direct, ils devraient sans doute être traités comme des dépenses publiques en tant que telles, ce qui est de fait le cas dans les calculs fixant les plafonds de dépenses.

Il existe trois domaines dans lesquels agir sur les dépenses fiscales pourrait donner du souffle à la croissance tout en allégeant la pression sur d'autres postes de dépenses : supprimer le traitement de faveur dont bénéficie l'immobilier, éliminer progressivement les avantages fiscaux des travailleurs indépendants et réduire les exonérations et taux réduits sur les externalités environnementales.

- La Slovaquie tire relativement peu de recettes des taxes récurrentes sur les biens immobiliers. Aligner ces dernières sur la moyenne de l'OCDE supprimerait une distorsion et accroîtrait les recettes de l'État de 0.6 % du PIB (tableau 1.1). La fiscalité immobilière est actuellement inférieure à celle des placements en actifs financiers et n'est pas assise sur la valeur marchande des biens. Cette situation fausse l'allocation du capital au profit des logements occupés par leurs propriétaires et exacerbe l'instabilité des prix de l'immobilier résidentiel (OCDE, 2010a). Une augmentation de la fiscalité immobilière tenant compte de la valeur de marché des biens est à juste titre envisagée par l'État mais pourrait en fin de compte ne pas figurer dans le projet de budget pour 2013. Cette mesure devrait être appliquée aussi rapidement que possible. Parallèlement, un équilibre doit être trouvé afin d'éviter une instabilité peu souhaitable des recettes et d'éventuels effets sociaux négatifs.
- Les travailleurs indépendants bénéficient d'un coin fiscal plus faible que les travailleurs réguliers. Avant septembre 2012, l'assiette minimale de leurs contributions sociales était inférieure à la moitié de leur revenu moyen mensuel imposable de l'exercice précédent. Par ailleurs, les cotisations sociales n'étaient pas prélevées sur le revenu tiré de certaines formes d'activités sous-traitées (« accord de travail »). Ces dispositions ont encouragé le travail indépendant involontaire, les entreprises s'efforçant d'échapper au paiement des contributions sociales en faisant appel à des travailleurs indépendants plutôt qu'à des travailleurs réguliers (OCDE, 2010a). L'harmonisation partielle de la fiscalité des travailleurs indépendants et des contrats de travail types, mise en œuvre au milieu de 2012, est donc tout à fait bienvenue et la possibilité d'une plus grande harmonisation devrait être étudiée. L'État devrait faire en sorte que les réformes récentes suppriment les incitations au travail indépendant involontaire.
- Supprimer les cas de non-neutralité dans la taxation de l'énergie contribuerait à atteindre les objectifs d'assainissement, à améliorer l'efficacité allocative et à favoriser une croissance plus verte. Les exonérations fiscales sur l'énergie devraient représenter quelque 0.1 % du PIB selon les estimations. Ces exonérations encouragent la surconsommation, incitent à élaborer ou à conserver des technologies fortement consommatrices d'énergie et freinent l'investissement dans les énergies propres. Elles augmentent par ailleurs le coût de la lutte contre le changement climatique en Slovaquie et devraient donc être progressivement supprimées (OCDE, 2010a).

### **Réformer les droits à prestations sociales de manière sélective**

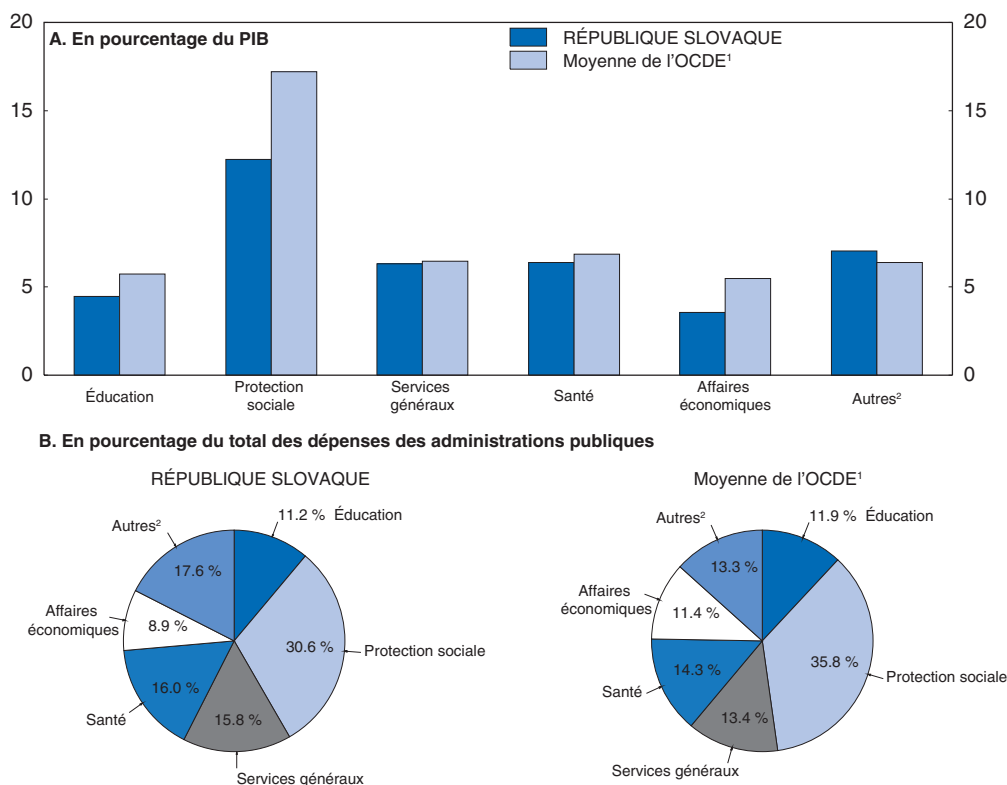
#### ***Les dépenses sociales sont relativement faibles et bien ciblées***

Dans bon nombre d'économies de l'OCDE, réformer les programmes de transferts permettrait de renforcer l'assainissement budgétaire et de réduire les contre-incitations au travail, sans nécessairement desservir l'objectif d'amélioration de la redistribution. La réduction des inégalités (mesurée par la variation du coefficient de Gini due aux transferts) n'est pas automatiquement liée au ratio charges des programmes de transferts sociaux sur PIB. De fait, avec un ratio relativement faible, la Slovaquie parvient à réduire les inégalités

autant que d'autres pays qui y consacrent pourtant bien plus de moyens (graphique 1.6 et graphique 1.7). Bien que modestes, les transferts sociaux y sont plus efficaces que la moyenne, ce qui réduit la pression en faveur d'un relèvement, mais relativise aussi le rôle qu'ils pourraient avoir à jouer dans un scénario d'assainissement budgétaire favorable à la croissance. Par exemple, les allocations d'invalidité et les prestations familiales, qui peuvent provoquer des distorsions sur le marché du travail lorsqu'elles sont mal ciblées, constituent un levier d'assainissement important dans bien des économies de l'OCDE, mais moins en Slovaquie, où elles sont relativement modérées (tableau 1.1).

Graphique 1.6. **Dépenses des administrations publiques ventilées par fonction (CFAP)**

En 2010



1. Moyenne arithmétique des pays de l'OCDE à l'exception de l'Australie, du Canada, du Chili, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse, et à l'exception des États-Unis en ce qui concerne la protection de l'environnement.

2. La catégorie « autres » comprend la défense, l'ordre et la sécurité publics, la protection de l'environnement, les logements et équipements collectifs ainsi que les loisirs, la culture et la religion.

Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux annuels de l'OCDE.

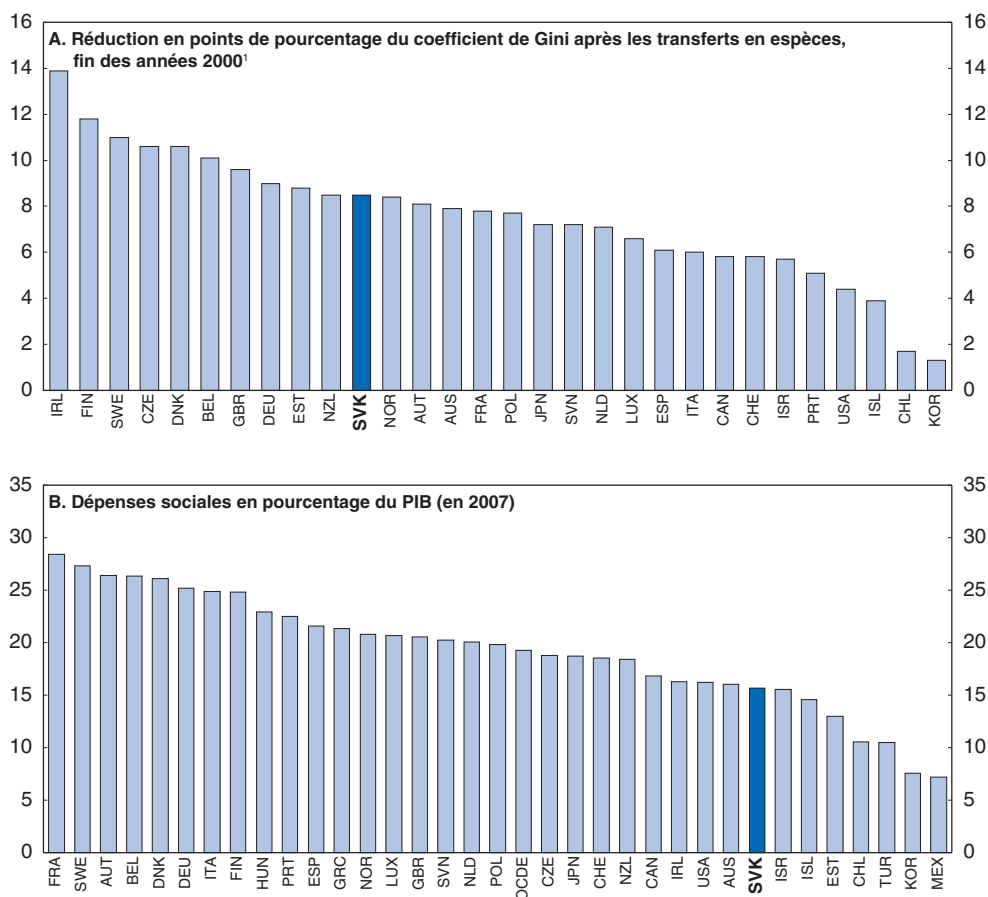
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748650>

### **Les réformes du régime public des retraites sont un premier pas bienvenu**

Le régime public des retraites, en revanche, est au cœur de l'assainissement budgétaire et son importance devrait être mise en relief par le nouvel indicateur de viabilité à long terme instauré par la *Loi sur la responsabilité budgétaire*. Comme nous l'avons vu, l'évolution démographique augmentera considérablement les coûts liés au vieillissement. Il est nécessaire d'entreprendre des réformes repoussant l'âge de la retraite et accroissant le taux d'activité de la main-d'œuvre pour assurer la viabilité à long terme




Graphique 1.7. Inégalités de revenus et dépenses sociales



1. Les inégalités de revenus sont mesurées par le coefficient de Gini. Le crédit d'impôt sur les revenus du travail est intégré aux transferts en espèces. Les transferts en nature ne sont pas pris en compte.

Source : Joumard, Pisu et Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth: Are They Compatible? », partie 3 : « Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 926 ; OCDE, *Bases de données SOCX sur les Dépenses sociales et sur la répartition du revenu et de la pauvreté*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748669>

du premier pilier du régime des retraites. Si rien n'est fait, le régime public des retraites accumulera une dette de plus de 200 % du PIB d'ici 2100 (OCDE, 2010a). En août 2012, il a été décidé de repousser l'âge légal de la retraite parallèlement à l'allongement de l'espérance de vie et de revoir le système d'indexation des pensions de retraite. Ces réformes, qui sont conformes aux recommandations de l'OCDE, doivent être saluées. Cela étant, elles pourraient se révéler insuffisantes pour garantir la viabilité du régime public des retraites car elles ne permettront sans doute de réduire que de moitié la hausse future de la dette cumulée du premier pilier (OCDE, 2010a). L'une des solutions pour garantir la viabilité du premier pilier serait d'ajuster le taux de remplacement des pensions en fonction des conditions de financement, en incluant par exemple un facteur de viabilité dans le mode de calcul des retraites (OCDE, 2010a). Si cette mesure devait accroître indûment le risque de pauvreté des personnes âgées, un relèvement plus rapide de l'âge légal de la retraite devrait être envisagé. En revanche, augmenter le taux de contribution pourrait se révéler impossible car le coin fiscal est déjà relativement élevé.

## Augmenter les dépenses favorables à la croissance

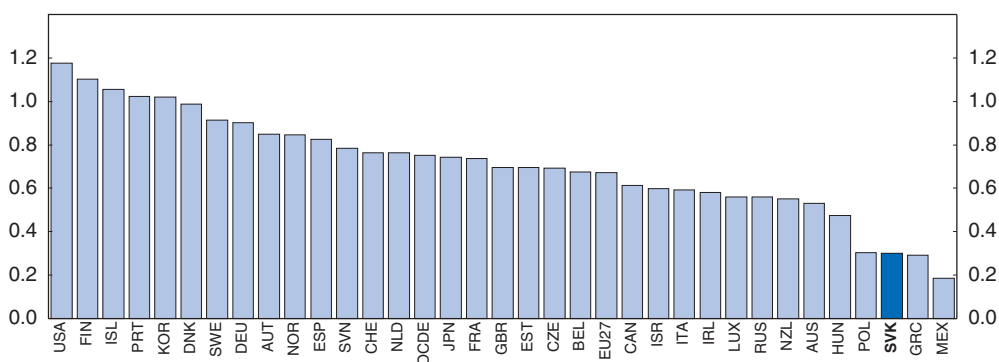
### Augmenter les dépenses d'éducation et de R-D

Les résultats de l'enseignement en Slovaquie sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE. Les dépenses publiques en la matière comptent parmi les plus faibles de l'OCDE, à environ 4.5 % du PIB en 2010, soit quelque 2 points en deçà de la moyenne de l'OCDE (graphique 1.6). D'après les recherches menées par l'OCDE, les réformes qui augmentent le nombre moyen d'années d'études tout en améliorant la qualité de l'instruction peuvent avoir un effet significatif sur le PIB par habitant à long terme (Gonand et al., 2007). Il est donc primordial de valoriser le capital humain, ce qui nécessitera d'investir davantage dans le système éducatif. Augmenter les ressources dans ce domaine ne suffira toutefois pas à améliorer la performance ; des réformes structurelles du système éducatif s'imposent (voir chapitre 2).

Comme pour l'éducation, l'investissement public en recherche et développement est faible au regard des normes de l'OCDE (graphique 1.8). L'économie du savoir continue d'accuser un certain retard, et pas seulement par comparaison avec les pays les plus avancés de l'OCDE (OPKE, 2011). La Slovaquie est le seul pays membre du groupe de Visegrad dont aucune des universités ne figure au classement des meilleures universités mondiales, et le pays affiche le plus faible pourcentage de sociétés innovantes dans l'économie. Au classement des articles scientifiques les plus cités, elle est à la traîne non seulement des pays du Visegrad, mais aussi de pays à l'économie moins avancée comme le Brésil, le Mexique ou la Turquie. Bien qu'un certain nombre de documents stratégiques évoquent l'économie du savoir, la coordination à haut niveau et l'aide à la mise en œuvre font encore défaut (OCDE, 2010a). Trois commissions chargées de la société du savoir ont été créées successivement depuis 2006, après le cycle électoral, sans avoir toutefois d'influence notable sur les mesures prises par les pouvoirs publics. Les implications stratégiques sont complexes mais, à l'évidence, le secteur de la R-D a besoin d'un surcroît de ressources publiques, et pas de restrictions dues au processus d'assainissement budgétaire.


### Graphique 1.8. Dépense publique en R-D

En pourcentage du PIB, 2010 ou dernières données disponibles



Note : Hormis la défense pour Israël. Aux États-Unis, l'aide financière générale aux universités incombe aux États. Par conséquent, les fonds généraux des universités (FGU) ne sont pas pris en compte dans le total des crédits budgétaires publics de R-D.

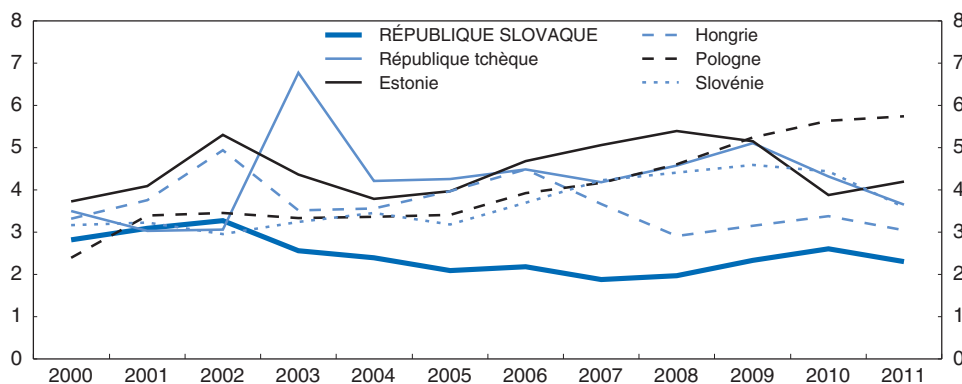
Source : Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748688>

### Dépenses d'infrastructures favorables à la croissance


Après avoir diminué ces dernières années, l'investissement public est désormais faible comparé à d'autres économies en situation de rattrapage (graphique 1.9). Dans l'effort d'assainissement budgétaire futur, les investissements publics devraient servir à renouer avec la normale et à soutenir la croissance. Il est impossible de définir un stock de capital public optimal, mais une étude de l'OCDE semble indiquer que les infrastructures publiques stimulent la croissance, notamment lorsque le stock de capital est relativement faible (Egert et al., 2009). Néanmoins, cette même étude montre aussi que la rentabilité des investissements n'est pas uniforme, que ce soit entre secteurs ou dans la durée. Les investissements dans les télécommunications ou l'électricité ont en effet davantage d'incidence que dans les infrastructures routières ou ferroviaires. Selon les estimations de l'OCDE, au début des années 2000, l'investissement dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications en Slovaquie était toujours largement inférieur au seuil au-delà duquel l'impact sur le PIB serait optimum (Sutherland et al., 2009). Ces conclusions donnent à penser que l'amélioration des infrastructures pourrait imprimer un net élan à la croissance, tout en soulignant la nécessité de mettre en place un cadre efficace d'évaluation et de sélection des projets d'infrastructures, à l'aide d'outils tels que l'analyse coûts-avantages.

Graphique 1.9. Investissement public  
En pourcentage du PIB



Note : Valeur de la formation brute de capital fixe des administrations publiques en pourcentage du PIB.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748707>

Le financement privé des projets d'infrastructures au moyen de partenariats public-privé (PPP) est une solution largement employée pour accroître l'efficacité et réduire la charge budgétaire (Araujo et Sutherland, 2010). Toutefois, les PPP peuvent aussi servir à contourner les règles budgétaires et engendrer d'importants passifs éventuels. Par ailleurs, élaborer des contrats qui assurent une répartition efficace des risques entre les secteurs public et privé n'est pas chose facile. En Slovaquie, les deux tiers des projets d'autoroute en PPP ont été annulés en 2010, les autorités estimant que les procédures de passation des marchés n'étaient pas transparentes, que les risques financiers étaient mal évalués et que le financement de ces projets à l'aide de fonds de l'UE et de fonds publics serait moins coûteux que le recours aux PPP. Pour éviter les abus, le traitement budgétaire des PPP pourrait être modifié, de façon que le solde des administrations publiques reflète les coûts

de construction et non le service de la dette pendant la durée du projet. En outre, le financement des infrastructures par le biais de PPP devra être soigneusement conçu afin de minimiser le risque d'exposition des contribuables à des charges éventuelles futures. La Slovaquie pourrait tirer pleinement parti de cette option de financement en suivant les recommandations de l'OCDE en matière de gouvernance publique des PPP (encadré 1.4). En particulier, une amélioration de la transparence et de l'efficacité des dépenses publiques, mentionnée plus haut, serait indispensable.

#### Encadré 1.4. **Principes de gouvernance publique des partenariats public-privé**

##### **Établir un cadre institutionnel clair, prévisible et légitime s'appuyant sur des autorités compétentes et dotées de ressources suffisantes**

- Sensibiliser l'opinion aux coûts, avantages et risques relatifs des partenariats public-privé par rapport aux modes traditionnels de passation des marchés. Pour ce faire, il convient d'adopter une approche cohérente et éclairée des PPP dans le secteur public, de mener une démarche active de concertation et de dialogue avec les parties prenantes et de faire participer les utilisateurs finals à la définition du projet et au suivi de la qualité du service fourni.
- Il convient par ailleurs de maintenir les rôles et responsabilités institutionnels fondamentaux. Cela implique de conférer aux autorités en charge de la passation des marchés, aux unités chargées des partenariats public-privé, à l'autorité budgétaire centrale, à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques et aux autorités de tutelle sectorielles des mandats clairs (procédure de passation de marchés, contrôle de comptes, contrôle de l'application des règles et exécution) et des moyens suffisants.
- Veiller à ce que tous les textes réglementaires importants susceptibles d'influer sur le fonctionnement des partenariats public-privé soient clairs, transparents et appliqués. Les formalités administratives devraient être réduites au minimum et les réglementations nouvelles ou déjà en vigueur devraient être soumises à une évaluation rigoureuse.

##### **Fonder le choix des partenariats public-privé sur un objectif d'optimisation de la dépense publique**

- Déterminer l'ordre de priorité de l'ensemble des projets d'investissement au plus haut niveau politique. La décision d'investir devrait être fondée sur une perspective intersectorielle et être indépendante des considérations liées aux modalités de montage et de financement du projet.
- Examiner de près quelle méthode d'investissement est la plus propice à une optimisation de la dépense publique. Les grands facteurs de risque et les principales caractéristiques de chaque projet devraient être évalués grâce à un test préalable des options envisageables pour la passation du marché. Ce test devrait permettre aux autorités de déterminer s'il y a lieu d'examiner plus avant la possibilité d'un partenariat public-privé.
- Transférer les risques vers ceux qui les gèrent le mieux. Les risques devraient être définis, identifiés, mesurés et mis à la charge de la partie pour laquelle la prévention des risques ou les conséquences de leur réalisation sont les moins coûteuses.

#### Encadré 1.4. **Principes de gouvernance publique des partenariats public-privé (suite)**

- Préparer les autorités chargées de la passation des marchés à la phase d'exploitation des partenariats public-privé. L'optimisation de la dépense publique implique une vigilance et un effort tout aussi importants lors de cette phase que lors de celle qui la précède. Une vigilance particulière est de mise lors du passage à la phase d'exploitation, car c'est le moment où les acteurs publics chargés du partenariat public-privé peuvent changer.
- Continuer d'assurer l'optimisation de la dépense publique lors de toute renégociation. Les pouvoirs publics ne devraient envisager d'accorder une indemnisation au partenaire privé que si les circonstances ont changé du fait d'actions résultant de politiques publiques discrétionnaires. Toute renégociation devrait s'effectuer de façon transparente et être assujettie aux procédures ordinaires applicables à la conclusion d'un partenariat public-privé.
- Les pouvoirs publics devraient veiller à ce qu'il y ait suffisamment de concurrence sur le marché en ayant recours à des appels à la concurrence, voire en structurant le programme de partenariats public-privé de manière à ce qu'un marché fonctionnel demeure. S'il y a peu d'opérateurs sur le marché, les pouvoirs publics devraient garantir des règles du jeu équitables dans le cadre de l'appel à la concurrence, de façon à permettre à de nouveaux opérateurs de pénétrer sur le marché.

#### **Utiliser de manière transparente la procédure budgétaire pour réduire au minimum les risques budgétaires et assurer l'intégrité de la procédure de passation des marchés**

- Dans le respect de la politique budgétaire du gouvernement, l'autorité budgétaire centrale devrait veiller à ce que le projet soit d'un coût abordable et à ce que l'enveloppe budgétaire globale consacrée aux investissements soit viable.
- Le projet devrait être traité de façon transparente dans le cadre de la procédure budgétaire. La documentation budgétaire devrait révéler l'ensemble des coûts et des passifs éventuels. Il conviendrait de veiller tout particulièrement à ce que la transparence budgétaire des partenariats public-privé soit assurée dans l'ensemble du secteur public.
- Les pouvoirs publics devaient se prémunir contre le gaspillage des ressources et la corruption en s'assurant de l'intégrité de la procédure de passation des marchés. Les autorités concernées devraient disposer des compétences et des pouvoirs nécessaires en matière de passation des marchés.

Source : OCDE (2012a), *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, 4 mai 2012, C(2012)86.

### **Mieux utiliser les fonds structurels**

La Slovaquie a pu obtenir quelque 13.4 milliards EUR de fonds structurels de l'UE (soit environ 3 % du PIB annuel) entre 2007 et 2013, dont environ 6 milliards EUR consacrés exclusivement à l'éducation, à la recherche-développement et aux transports<sup>2</sup>. Fin 2011, le taux d'utilisation de ces fonds restait inférieur à 25 %.

- L'une des principales raisons de ce faible taux d'absorption est la lourdeur extrême du système national d'administration des fonds structurels de l'UE. Plutôt que d'avoir recours à des mécanismes existants pour simplifier l'attribution des crédits, le droit national impose un certain nombre de règles et de critères compliqués (OPKE, 2011). Par conséquent, tant les maîtres d'œuvre que les autorités concernées sont accablés par les tâches administratives.

- Il est apparu que la qualité et la transparence du processus de sélection de certains projets laissaient parfois à désirer. Par conséquent, malgré leur attribution, ces projets n'ont pas été retenus par l'autorité de certification (OCDE, 2010a).

Un partenariat a été établi entre la Commission européenne et les autorités slovaques afin d'analyser plus en détail les raisons du faible taux d'absorption des fonds de l'UE et de suivre leur évolution (CE, 2010). Le système de gestion des fonds de l'UE devrait être réformé à la lumière de cette analyse. Par ailleurs, les procédures administratives devraient être simplifiées en vue de lever les obstacles à la soumission de projets, dans le respect de la réglementation de l'UE. Il conviendrait d'améliorer les lignes directrices de préparation et de sélection des projets afin d'obtenir des candidatures de meilleure qualité, d'accroître la transparence de la procédure de sélection et de réduire les délais d'évaluation par l'autorité de certification.

### **Renforcer le rôle de l'administration publique pour réussir la mise en œuvre des programmes de dépenses**

La hiérarchisation, l'administration et le contrôle des programmes ne peuvent être efficaces que si l'administration l'est aussi, ce qui implique de fixer des objectifs clairs et d'évaluer les résultats. À l'aune des indicateurs de gouvernance dans le monde publiés par la Banque mondiale, l'efficacité de l'administration publique est faible. En 2010, la Slovaquie arrivait au 19<sup>e</sup> rang des pays membres de l'UE, ce qui suggère que l'administration publique pourrait être plus efficiente si elle adoptait les meilleures pratiques internationales.

#### **Améliorer les procédures de budgétisation**

Dans le cadre des plafonds de dépenses obligatoires et étant entendu que l'administration centrale décide des dotations budgétaires en fonction des priorités stratégiques, une certaine souplesse s'impose dans l'utilisation des crédits pour garantir efficacité et qualité du service, mesurées à l'aune des résultats. Cela implique d'adopter une programmation budgétaire descendante, par laquelle des fonds (généralement affectés à des catégories économiques précises) seraient alloués à chaque ministère qui disposerait d'une plus grande latitude pour les répartir entre les organismes publics et les programmes. La Slovaquie a déjà opté pour la programmation budgétaire descendante et la délégation de responsabilités aux ministères fonctionnels est proche de la norme internationale. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ces ministères ne peuvent décider ni de la répartition de l'enveloppe allouée entre la masse salariale et les autres dépenses, ni du nombre et de la nature des postes dans les organismes. Les dépenses d'investissement peuvent être reportées sur l'exercice suivant, mais le report des dépenses courantes n'est autorisé que dans un nombre limité de cas<sup>3</sup>. Il faudrait envisager d'étendre encore ces responsabilités pour améliorer la flexibilité de la gestion. Les mesures classiques de délégation du pouvoir décisionnaire consistent à augmenter la souplesse en fin d'année (reports).

Une plus grande souplesse de gestion s'accompagne nécessairement d'une attention particulière portée aux performances et aux résultats. Par ailleurs, il est nécessaire de mettre en place un système solide de contrôles internes et externes afin de prévenir les abus. Les administrations n'ont pas les capacités suffisantes pour garantir une mise en œuvre efficace des programmes de dépenses publiques et procéder aux évaluations correspondantes. Il faudrait étoffer les moyens dont elles disposent pour évaluer les

politiques, par exemple en chargeant des analystes d'apprécier l'impact économique, social et environnemental des politiques publiques. Les pouvoirs publics ont à juste titre prévu de renforcer l'évaluation dans chaque ministère fonctionnel. Par ailleurs, le Conseil de responsabilité budgétaire sera chargé d'évaluer les politiques au Parlement. Il n'est guère fait usage des évaluations de performance pour décider des promotions, renouvellements de contrat et rémunérations des agents publics, et l'utilisation stratégique de la gestion des ressources humaines peut être améliorée au sein de l'administration centrale.

La documentation budgétaire annuelle devrait contenir des informations pertinentes en matière de performance et de résultats. Ces indicateurs, qui renseignent sur l'accomplissement des objectifs des politiques et programmes de dépenses publics, pourraient servir à évaluer l'efficacité des dépenses. Il s'agit d'une aide essentielle pour hiérarchiser les dépenses, une tâche qui, nous l'avons vu, est fondamentale en période d'assainissement budgétaire. Les informations relatives à la performance devraient être diffusées de manière transparente et dans un format convivial pour ne pas alourdir inutilement la documentation budgétaire. Les autorités slovaques pourraient s'inspirer de l'expérience des pays membres de l'OCDE pour mener leurs propres évaluations de performance. À titre d'exemple, la Commission de la productivité australienne publie un examen annuel des programmes publics qui est utilisé dans la procédure de budgétisation.

Les vérifications externes devraient être plus systématiques. La cour des comptes n'a commencé à contrôler l'usage optimal des dépenses publiques qu'en 2011 et les résultats de ces contrôles ne sont pas encore utilisés dans les procédures de budgétisation. Malgré des progrès, la corruption reste un problème dans le secteur public. Il conviendrait d'une part d'améliorer les procédures de vérification a posteriori en augmentant les moyens qui leur sont consacrés et, d'autre part, de prendre en compte les résultats des évaluations dans l'affectation du budget. Les procédures de budgétisation pourraient s'inspirer davantage des normes internationales en déterminant les meilleures pratiques à cet égard.

### **Améliorer la transparence et la supervision publique**

En réformant la gestion de ses finances publiques, la Slovaquie a assurément accompli des progrès en matière de rapports et de transparence budgétaires (Horvath et Odor, 2009). Elle a réalisé des avancées considérables notamment avec la normalisation des procédures comptables, le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice, l'amélioration du contenu de la documentation budgétaire et la suppression des fonds publics non systémiques. La passation de marchés publics a gagné en transparence et les contrats conclus par les administrations publiques et les communes, ainsi que ceux impliquant des fonds publics, ne prennent effet qu'après leur publication. Les pouvoirs publics ont également accru la transparence sur le marché de la santé et mieux informé les patients en obligeant les compagnies d'assurance maladie à rendre publics tous les contrats passés avec les prestataires de santé.

Il reste toutefois des domaines dans lesquels le cadre actuel présente des lacunes. Selon l'étude « Open Budget Initiative 2010 », la Slovaquie se classe derrière ses voisines tchèque et polonaise en matière de diffusion d'informations satisfaisantes sur les finances publiques (International Budget Partnership, 2010). L'étude montre par exemple que le lien entre conjoncture et finances publiques n'est pas clairement expliqué au public. Pour améliorer l'information sur les finances publiques, l'institut de politique financière a publié des synthèses contenant divers indicateurs sur la politique budgétaire de la

### Encadré 1.5. **Recommandations concernant l'amélioration du cadre budgétaire**

#### **Restaurer la viabilité de la dette**

- Continuer à renforcer le cadre budgétaire à moyen terme en introduisant des plafonds de dépenses, et respecter ces plafonds.
- Veiller à la cohérence entre la règle de la dette et les règles européennes de discipline budgétaire, en mettant en place des plafonds de dépenses dans la législation nationale, compatibles avec la réalisation d'un équilibre structurel à moyen terme.

#### **Hiérarchiser et maintenir des dépenses publiques sur une trajectoire viable**

- Assurer une transparence suffisante tout au long du cycle de passation des marchés publics, notamment en publiant les motifs d'attribution d'un contrat à un sous-traitant donné et en autorisant le suivi en ligne des dépenses consacrées aux achats publics. Modifier la loi sur les marchés publics pour faire en sorte que l'offre retenue soit celle qui offre le meilleur rapport qualité-prix et que la procédure de dialogue compétitif puisse être employée dans le cadre de projets complexes. Consigner systématiquement les problèmes rencontrés lors de la passation de marchés publics et établir un groupe d'action chargé de formuler des recommandations sur l'application simplifiée des règles de passation des marchés publics sans trahir leurs intentions initiales, qui sont de lutter contre la corruption et d'accroître l'efficacité.
- Poursuivre les efforts entrepris pour améliorer le recouvrement des impôts en mettant en place la transition vers un système de recouvrement intégré. Poursuivre la lutte contre la fraude fiscale en renforçant les mesures de contrôle.
- Réformer la structure de la fiscalité pour la rendre moins défavorable à la croissance, notamment en augmentant les impôts fonciers et les taxes environnementales et en abaissant les prélèvements fiscaux sur le travail acquittés par les employeurs sur les bas salaires, afin d'encourager une plus forte demande de main-d'œuvre.
- Consacrer davantage de ressources aux secteurs propices à la croissance comme l'éducation, la recherche-développement et les infrastructures. Mettre en place un cadre efficace pour évaluer et sélectionner les projets d'infrastructures à l'aide d'outils tels que l'analyse coûts-avantages. Suivre les recommandations de l'OCDE concernant la gouvernance publique des partenariats public-privé.
- Augmenter le taux d'absorption des fonds de l'UE en réduisant les contraintes administratives qui font obstacle aux candidatures.

#### **Renforcer l'administration publique**

- Élargir le champ des activités de suivi et d'évaluation des programmes de dépenses. Nommer rapidement des analystes au sein de chaque ministère pour évaluer l'efficacité des politiques selon les modalités prévues, et accorder des moyens suffisants pour mener à bien les évaluations. Généraliser le recours aux critères de performance pour les promotions, les renouvellements de contrat et la rémunération des agents publics. Mettre en place un système solide de contrôles internes et inclure dans la documentation budgétaire annuelle des informations pertinentes concernant les performances et les résultats. Consacrer davantage de ressources aux contrôles des comptes a posteriori et prendre en considération les résultats des évaluations dans les décisions budgétaires.
- Publier régulièrement des synthèses sur la politique budgétaire. Publier un guide sur le budget à l'usage du citoyen.



Slovaquie. Cette pratique devrait se généraliser et s'accompagner d'une diffusion explicite des hypothèses utilisées pour l'application des nouvelles règles budgétaires. Le Conseil de responsabilité budgétaire devrait être chargé de cette publication car elle recoupe partiellement ses attributions. Il faudrait en outre envisager de publier un guide sur le budget à l'usage du citoyen. Cette mesure fait partie des bonnes pratiques internationales en matière de transparence budgétaire car elle renforce la responsabilité de chacun des acteurs concernés au titre des dépenses qu'il engage (FMI, 2007).

### Notes

1. Voir Parités de pouvoir d'achat et dépenses réelles, année de référence 2005, qui montre la faiblesse relative des prix de la consommation collective par rapport à ceux de la consommation individuelle des ménages en République slovaque.
2. Le montant évoqué inclut la contribution du budget de l'État slovaque (environ 2 milliards EUR).
3. Les reports sont autorisés pour les dépenses militaires et les transferts réalisés après le 1<sup>er</sup> octobre et qui peuvent être employés jusqu'au 31 mars de l'exercice suivant.

### Bibliographie

- Araujo, S. et D. Sutherland (2010), « Public-private Partnerships and Investment in Infrastructure », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 803, Éditions OCDE.
- Blöchliger, H. et C. Vammalle (2012), « Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game », *Fiscal Federalism Studies*, Éditions OCDE.
- CE (Commission européenne) (2010), *Structural funds implementation in Slovakia, Joint Road Map for 2011*, CE, Bruxelles.
- CE (2012), *2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, CE, Bruxelles.
- Darvas, Z. (2010), « The Impact of the Crisis on Budget Policy in Central and Eastern Europe », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2010/1, Éditions OCDE.
- Égert, B., T. Kozluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure and Growth: Empirical Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 685, Éditions OCDE.
- FMI (Fonds monétaire international) (2007), *Manuel sur la transparence des finances publiques*, FMI, Washington, DC.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 543, Éditions OCDE.
- Hagemann, R. (2012), « Fiscal Consolidation: Part 6. What are the best policy instruments for consolidation? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 937, Éditions OCDE.
- Horváth, M. et L. Ódor (2009) « Making Fiscal Commitments Credible: Institutions for a Responsible and Transparent Fiscal Policy in Slovakia », *NBS Discussion Papers*, n° 2/2009.
- International Budget Partnership (2010), *Open Budgets, Transform Lives, The Open Budget Survey 2010*, International Budget Partnership, Washington, DC.
- Joumard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 769, Éditions OCDE.
- Kopits, G. (2011), « Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 2011/3, Éditions OCDE.
- Leibfritz, W. (2011), « Undeclared Economic Activity in Central and Eastern Europe How Taxes Contribute and How Countries Respond to the Problem », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 5923, Banque mondiale, Washington, DC.
- MFRS (ministère des Finances de la République de Slovaquie) (2012), *Stability Programme of the Slovak Republic for 2012-2015*, MFRS, Bratislava.

- OCDE (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Étude économique de l'OCDE : République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), *Recommandation du Conseil sur les principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012b), *Étude économique de l'OCDE : Pologne*, Éditions OCDE.
- Ódor, L. (2011) « How to Remove Bad Incentives? », *Atelier n° 17*, ministère des Finances de la République slovaque.
- OPKE (Plénipotentiaire du gouvernement pour l'économie du savoir) (2011), *Slovakia to the First League*.
- Sutherland, D., P. Hoeller et R. Merola (2012), « Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means? », *Economic Policy Papers*, n° 1, Éditions OCDE.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance and Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 546, Éditions OCDE.
- Sutherland, D. et al. (2009), « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 686, Éditions OCDE.
- Toth, J. et E. Bugyi (2012), « How to Measure a Genuine Consolidation Effort of the Government, A case of Slovakia », *Policy Brief 2012/01*, ministère des Finances de la République de Slovaquie – Institut de politique financière.

## Chapitre 2

# Investir efficacement dans l'éducation et dans les politiques actives du marché du travail

Les résultats scolaires sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE et sont trop tributaires de l'origine socio-économique des élèves. Le taux de chômage est élevé et le processus de transition de l'école à la vie active ne fonctionne pas bien. Les dépenses d'éducation et de politiques actives du marché du travail sont très faibles par rapport aux normes internationales. Alors que des réformes sont en cours dans ces deux domaines, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour soutenir les facteurs domestiques de croissance. Au moment de la consolidation budgétaire, ces deux domaines doivent au moins être protégés contre les coupes budgétaires alors que toutes les possibilités de gains d'efficacité doivent être saisies. Notamment en raison du niveau élevé de chômage de longue durée, l'accent devrait être mis sur les politiques d'activation, en particulier sur les services de placement, qui sont actuellement sous-financés, mais aussi insuffisamment évalués. Les résultats scolaires et donc les futures performances sur le marché du travail pourraient être améliorés par la réaffectation des ressources aux activités d'enseignement, en particulier pour les élèves défavorisés. Le développement de la formation en milieu professionnel devrait également faciliter la transition de l'école à la vie active.

Il est indispensable d'améliorer les résultats du marché du travail pour faciliter l'assainissement des finances publiques, stimuler la croissance à long terme et réduire les inégalités existantes, ce qui favorisera une croissance durable et renforcera la cohésion sociale. La croissance en Slovaquie est entravée par un chômage structurel élevé et persistant, aggravé par l'existence d'importantes poches d'inefficience. Le chômage de longue durée a augmenté dans le sillage de la crise pour atteindre un niveau record ; le taux de chômage des jeunes est l'un des plus élevés de la zone OCDE, et la minorité rom est largement exclue du marché du travail. Les capacités d'innovation sont également faibles par comparaison avec d'autres pays, ce qui freine la création d'emplois dans les entreprises nationales (OCDE, 2010b). Lever ces obstacles à une croissance plus forte faciliterait grandement l'assainissement budgétaire et améliorerait la viabilité des finances publiques (voir chapitre 1). Relever les taux d'emploi élargirait la base d'imposition, réduirait la dépendance à l'égard des prestations et ferait baisser les dépenses publiques liées à l'exclusion sociale.

La réforme du système éducatif et le renforcement des politiques actives du marché du travail contribueraient à améliorer la situation au regard de l'emploi. La transition de l'école à la vie active se fait mal et le système éducatif est peu réactif aux besoins du marché du travail. Rehausser la qualité de l'enseignement imprimerait un vif élan à la croissance, mais les ressources affectées aux établissements scolaires et aux enseignants pour améliorer les résultats sont actuellement insuffisantes. De même, des politiques actives du marché du travail bien conçues pourraient concourir à résorber le chômage de longue durée et à accroître l'employabilité des demandeurs d'emploi désavantagés, mais ces mesures ne sont pas assez développées. En période de redressement budgétaire, les ressources sont limitées, ce qui exige de hiérarchiser soigneusement les dépenses et de veiller à ce que les mesures mises en œuvre soient rentables. Ce chapitre présente diverses options visant à éliminer les inefficiences tout en améliorant les politiques éducatives et du marché du travail.

## Le marché du travail enregistre des résultats médiocres

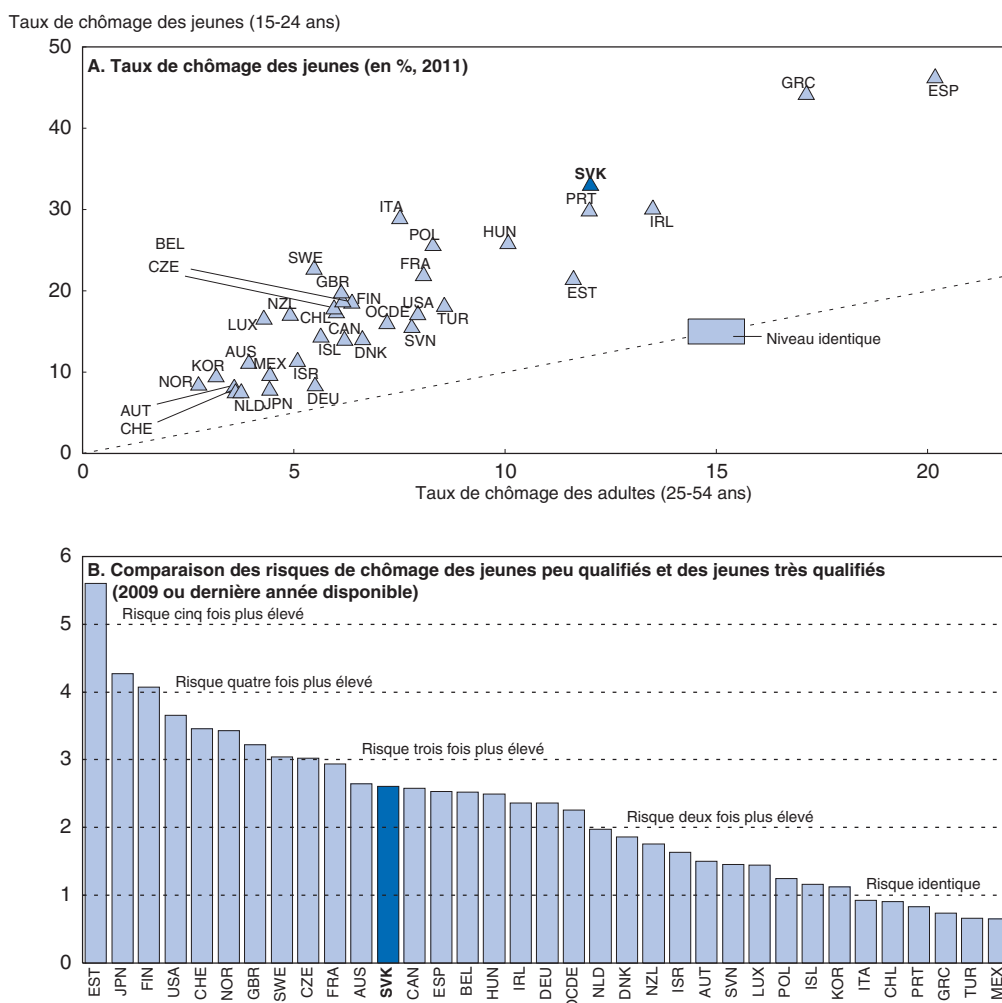
### ***Le chômage de longue durée reste très important***

Le taux de chômage place la Slovaquie au cinquième rang des pays de l'OCDE et devrait rester élevé dans les années à venir. Avec 64 % des demandeurs d'emploi en situation de chômage de longue durée, soit près de deux fois la moyenne de l'OCDE, l'incidence de cette forme de chômage a été l'une des plus fortes dans la zone OCDE en 2011 et devrait encore s'accroître en raison d'effets d'hystérèse. En outre, des frictions se manifestent dans la mise en correspondance entre offres et demandes d'emploi, avec un taux d'offres d'emplois satisfaites (rapport entre le nombre d'embauches et le stock moyen d'emplois vacants) inférieur à ce qu'il était avant la crise (OCDE, 2012a).

## Le chômage frappe de nombreux jeunes

Comme au cours des récessions passées, les perspectives pour les jeunes se sont beaucoup détériorées sous l'effet de la crise. Le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans a progressé de près de 15 points entre 2008 et 2010, soit trois fois plus que pour les adultes. Par ailleurs, la reprise n'a pas créé beaucoup d'emplois et les jeunes ont du mal à s'insérer dans la vie professionnelle. Par conséquent, la Slovaquie se classait au troisième rang de l'OCDE pour le taux de chômage des jeunes en 2011 (33 %), et ce taux était deux fois plus élevé que le taux national. En Slovaquie, un jeune a plus de risques d'être au chômage qu'un adulte par rapport à la moyenne de l'OCDE, et le ratio de chômage jeunes/adultes est relativement élevé (graphique 2.1, partie supérieure). Enfin, les périodes de chômage des jeunes sont également longues en comparaison internationale. 50 % des jeunes sans emploi sont en situation de chômage de longue durée, contre 21 % dans l'OCDE.

Graphique 2.1. Taux de chômage des jeunes



Source : OCDE, Base de données sur les Statistiques de la population active et Tableau de bord de la situation des jeunes âgés de 15 à 24 ans.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932748726>

### Les personnes ayant un faible niveau d'instruction et les Roms sont particulièrement vulnérables

Le devenir professionnel est étroitement lié au niveau d'éducation. En 2010, le taux d'emploi des travailleurs peu éduqués (niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire) était deux fois plus bas que la moyenne de l'OCDE, tandis qu'il était à peu près identique pour les personnes ayant suivi un enseignement supérieur (tableau 2.1). Le manque de diplômes accroît considérablement le risque de chômage, surtout pour les jeunes. En 2010, les jeunes peu qualifiés (qui ont arrêté leurs études avant le deuxième cycle de l'enseignement secondaire) avaient plus de deux fois plus de risques d'être sans emploi que les jeunes très qualifiés (qui ont fait des études supérieures) (graphique 2.1, partie inférieure). Globalement, environ 60 % des chômeurs sont peu qualifiés.

Tableau 2.1. Taux d'emploi et niveau d'études, 2010

	Préprimaire et primaire	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire		Post-secondaire non supérieur	Supérieur		Tous niveaux de formation confondus
			CITE 3C long et 3B	CITE 3A		Type B	Type A et programmes de recherche de haut niveau	
République tchèque	–	44.0	72.3	76.9	–	–	83.3	73.5
France	41.4	64.2	73.9	75.7	–	84.7	82.9	71.5
Allemagne	45.3	58.6	76.3	59.8	83.0	86.7	87.0	76.2
Hongrie	15.3	39.4	64.5	67.6	71.2	81.6	78.5	63.4
Pologne	–	39.9	62.9	67.8	69.2	–	84.8	67.0
<b>République slovaque</b>	<b>–</b>	<b>31.4</b>	<b>65.2</b>	<b>74.2</b>	<b>84.6</b>	<b>69.9</b>	<b>82.8</b>	<b>68.4</b>
États-Unis	52.4	51.9	–	67.9	78.9	76.1	81.2	71.2
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>46.6</b>	<b>59.0</b>	<b>73.4</b>	<b>72.7</b>	<b>77.9</b>	<b>80.9</b>	<b>84.0</b>	<b>72.4</b>
<b>Moyenne UE21</b>	<b>42.2</b>	<b>55.8</b>	<b>71.9</b>	<b>73.2</b>	<b>75.4</b>	<b>80.7</b>	<b>84.5</b>	<b>71.5</b>

Note : Nombre de personnes âgées de 25 à 64 ans exerçant un emploi en pourcentage de la population du même âge, selon le niveau d'études.

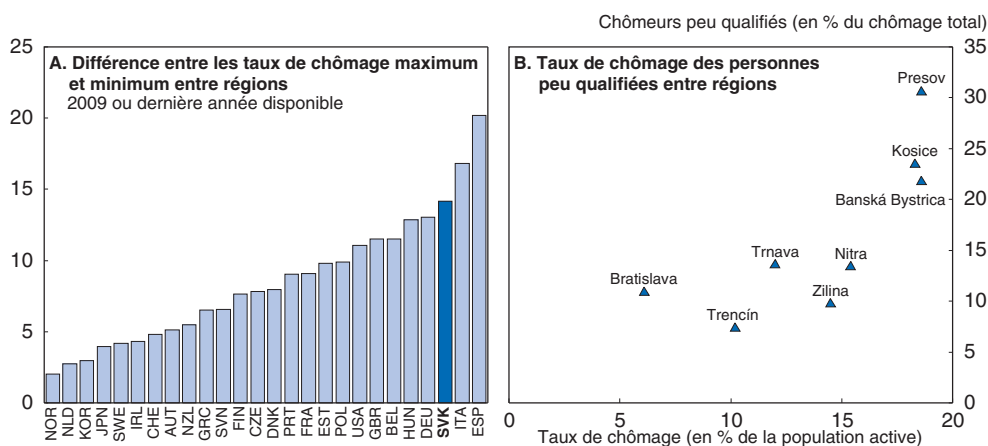
Source : *Regards sur l'éducation 2012*, tableau A7.1b.

Les Roms sont particulièrement pénalisés sur le marché du travail, avec un taux de chômage qui dépasse 73 % (PNUD, 2012). Leurs résultats scolaires sont assez mauvais : près de 70 % d'entre eux arrêtent leurs études avant le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (contre moins de 10 % de la population totale). Cependant, leur faible niveau d'instruction n'explique qu'en partie leurs résultats sur le marché du travail. À niveau d'instruction identique, le taux de chômage des Roms est deux à huit fois plus élevé que celui des non-Roms vivant dans la même région. L'accès restreint aux emplois imputable à l'éloignement de leur lieu de vie et la discrimination sur le marché du travail jouent un grand rôle dans l'exclusion sociale de la population rom (Banque mondiale, 2012a). Les données relatives aux Roms sont peu nombreuses, mais d'après les estimations, ils représentent une part importante et croissante de la population active sans emploi en Slovaquie. D'après une étude de la Banque mondiale, les Roms constituent plus de 13 % des nouveaux entrants sur le marché du travail (Banque mondiale, 2012b). Le coût de l'exclusion des Roms induit par le surcroît de dépenses sociales et les pertes fiscales est donc considérable : l'écart budgétaire avoisinerait 3 % des dépenses publiques (Banque mondiale, 2012b). Marcinčin et Marcinčinová (2009) chiffrent le coût économique total de la non-intégration des Roms à 8 % du PIB.

### Le chômage se concentre dans les régions éloignées

Les disparités régionales concernant le chômage sont parmi les plus prononcées de la zone OCDE (graphique 2.2, partie gauche). En 2010, les régions les plus touchées par le chômage (Banská Bystrica et Presov) enregistraient un taux de chômage plus de trois fois plus élevé que la région la moins touchée (Bratislava). Cette disparité reflète une faible mobilité de la main-d'œuvre qui empêche les ajustements du marché du travail à l'échelon national (Paci et al., 2007). Le chômage des personnes peu qualifiées est plus fréquent dans les régions qui connaissent un taux de chômage élevé (graphique 2.2, partie de droite). Cette situation s'explique en partie par le manque de logements abordables dans les régions dynamiques. Le marché immobilier locatif est sous-développé, ce qui freine la mobilité, notamment des travailleurs à bas salaire ; en effet, les gains salariaux générés par l'exercice d'un emploi dans une autre région ne sont probablement pas suffisants pour compenser les coûts de logement supplémentaires (OCDE, 2009b).

Graphique 2.2. Disparités régionales des taux de chômage



Source : Base de données régionales de l'OCDE et Bureau central de l'emploi.

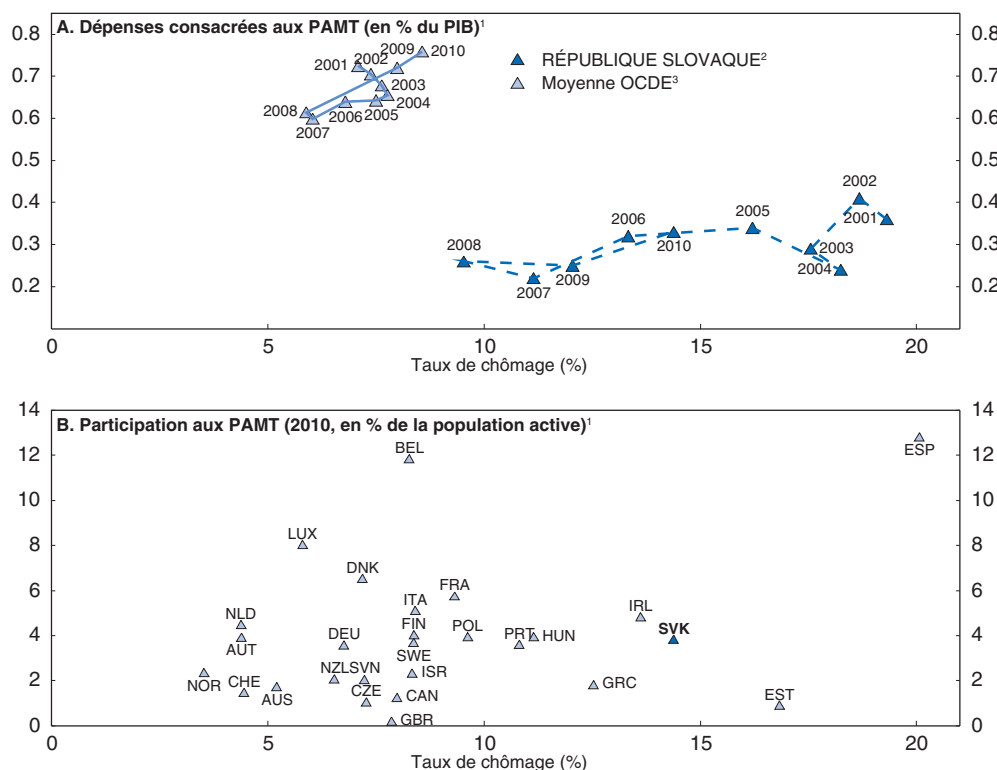
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932748745>

## Développer des politiques actives du marché du travail

### Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail sont trop faibles


Le chômage élevé et l'exclusion croissante des groupes vulnérables du marché du travail nécessitent des politiques d'activation ambitieuses afin de freiner la hausse du chômage structurel. L'efficacité des politiques actives du marché du travail peut aussi contribuer à réduire le sous-emploi et à stimuler la croissance potentielle en garantissant un meilleur usage de la main-d'œuvre, par une meilleure mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi, un renforcement de la mobilité et une intensification de la coopération avec les employeurs potentiels. Il faut s'attacher en priorité à lutter contre l'inactivité et le chômage des jeunes, des personnes peu qualifiées et des Roms, car ils constituent des poches d'inefficience persistantes sur le marché du travail.

La Slovaquie est l'un des pays de l'OCDE qui consacre le moins de moyens aux politiques actives du marché du travail (PAMT). En 2010, ces dépenses représentaient seulement 0.3 % du PIB, soit moins de la moitié de la moyenne de l'OCDE (0.7 % du PIB). Cette situation est principalement due au bas niveau des dépenses par participant, mais la participation assez faible des chômeurs joue aussi un rôle (graphique 2.3, partie inférieure)<sup>1</sup>.

Graphique 2.3. **Dépenses consacrées aux PAMT et participation à ces programmes par niveau de chômage**

1. Le total des dépenses consacrées aux PAMT inclut la catégorie « Service public de l'emploi et administration », contrairement au total des participants aux PAMT.
2. Les données concernant d'autres pays de l'OCDE incluent souvent les allocations de formation, salaires ou autres formes d'aide au revenu versés aux participants. Les données slovaques intègrent certains types de paiements au titre du soutien au revenu, mais pas l'allocation d'aide à l'exercice d'une activité ou les prestations sociales normales versées dans certains cas aux participants aux PAMT (voir le corps du texte).
3. La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne non pondérée des dépenses au titre des PAMT et du taux de chômage. Les pays retenus répondent à des critères de continuité et de disponibilité sur la période considérée ; sont exclus le Chili, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suisse et la Turquie.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et OCDE, Base de données sur les programmes du marché du travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748764>

Ces dernières années, les dépenses affectées aux PAMT ont été très instables et n'ont pas suivi l'évolution du marché du travail. Alors que dans un pays moyen de l'OCDE, ces dépenses sont positivement corrélées au taux de chômage, ce n'est pas le cas en Slovaquie (graphique 2.3, partie supérieure). Ainsi, ces politiques ont tardé à être mises en œuvre pendant la crise. Alors que la plupart des autres pays de l'OCDE ont accru leurs dépenses dès 2009, la Slovaquie ne les a augmentées qu'en 2010. En outre, malgré une forte progression en 2010 (+38 %), les dépenses supplémentaires allouées aux programmes actifs du marché du travail en réponse à la crise – qui figurent dans la base de données de l'OCDE – représentaient seulement la moitié de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2010b).

Les PAMT sont principalement financées par des fonds européens (51 % en 2011). Ce financement explique en partie la faible réactivité des PAMT aux évolutions du marché du travail. L'absorption des fonds européens s'accompagne de procédures fastidieuses qui génèrent des délais entre la conception et le déploiement d'une mesure. En outre, la



planification budgétaire fait défaut, surtout en ce qui concerne la capacité d'utiliser les ressources de l'UE. Les mesures obligatoires (imposées par la loi) sont financées en priorité. Dès lors, si le budget disponible pour ces mesures est insuffisant, ce qui peut se produire si par exemple les fonds européens ne sont pas utilisés ou si la planification budgétaire est inadaptée, des fonds initialement prévus pour des mesures non obligatoires (formation, par exemple) servent à financer des mesures obligatoires, ce qui limite la marge de manœuvre pour les programmes facultatifs. Il faut améliorer la planification des dépenses afin que les moyens consacrés aux PAMT cadrent bien avec les besoins du marché du travail. Il faut également renforcer l'absorption des fonds européens en réformant leur système de gestion et en levant les obstacles administratifs à la soumission et à la sélection de projets, comme le préconisent la dernière *Étude* (OCDE, 2010b) et le chapitre 1.

La faiblesse des dépenses allouées aux PAMT peut tenir au fait que les chômeurs ne sont pas assez encouragés à participer aux programmes. Les conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage sont très strictes et les prestations ne sont versées que pendant une courte durée (Venn, 2012). Dans ces conditions, seulement 10 % environ des chômeurs sont indemnisés par l'assurance-chômage et sont aussi obligés de rechercher activement un emploi. En outre, lorsqu'ils satisfont aux critères d'admissibilité, les chômeurs peuvent recevoir une aide sociale. Le droit à l'aide sociale de base (aide d'urgence) n'est pas expressément conditionné à la disponibilité pour travailler. Les bénéficiaires capables de travailler, qui représentent une fraction importante des allocataires, ne sont pas tenus de s'enregistrer auprès des bureaux de l'emploi (Banque mondiale, 2012a). S'ils ne sont pas inscrits, ils ne sont pas directement informés des emplois vacants et des possibilités de participer à un programme d'activation ou à une formation, et perdent progressivement pied avec le marché du travail. Il existe certaines incitations à s'enregistrer auprès des bureaux de l'emploi, car l'assurance maladie gratuite est réservée aux chômeurs inscrits. Néanmoins, il faut encourager davantage les bénéficiaires de l'aide sociale aptes à travailler à participer aux PAMT et rechercher un emploi, en les obligeant au minimum à s'inscrire en tant que demandeurs d'emploi et à prendre part aux mesures d'activation. Les bureaux de l'emploi locaux devraient veiller tout particulièrement à maintenir le lien entre les bénéficiaires de l'aide sociale et le marché du travail.

### **Les programmes sont insuffisamment axés sur les besoins du marché du travail**

Selon la loi, les PAMT doivent être ciblés sur les « demandeurs d'emploi défavorisés », mais la définition de cette catégorie est très large<sup>2</sup>. Elle englobe notamment les chômeurs de longue durée, les chômeurs âgés et handicapés et les diplômés sans emploi régulier deux ans après leur diplôme. Ces catégories représentent environ 80 % des chômeurs inscrits. Néanmoins, les demandeurs d'emploi désavantagés sont sous-représentés dans certains programmes, dont le plus important : dans le programme d'incitation à la création d'entreprises, qui absorbe environ 40 % du budget des PAMT (hors Service public de l'emploi), ils ne représentent que 42 % des participants (contre au moins 80 % du chômage total). Globalement, la participation aux PAMT des demandeurs d'emploi vulnérables est très faible (tableau 2.2). Ainsi, 40 % des participants aux PAMT sont peu qualifiés, alors qu'ils représentent 60 % des chômeurs et ont plus de risques d'être définitivement exclus du marché du travail.

Le pourcentage des demandeurs d'emploi qui participent à des PAMT est sensiblement plus faible dans les régions où le taux de chômage est élevé. Alors que 12 % des chômeurs étaient inscrits à ces programmes en moyenne en 2010, ce taux atteignait

Tableau 2.2. **Participants aux PAMT, 2010**

	Pourcentage des participants aux PAMT	Pourcentage du chômage total
Jeunes (moins de 25 ans)	16	21
Personnes peu qualifiées	40	60
Chômeurs de longue durée	55	60

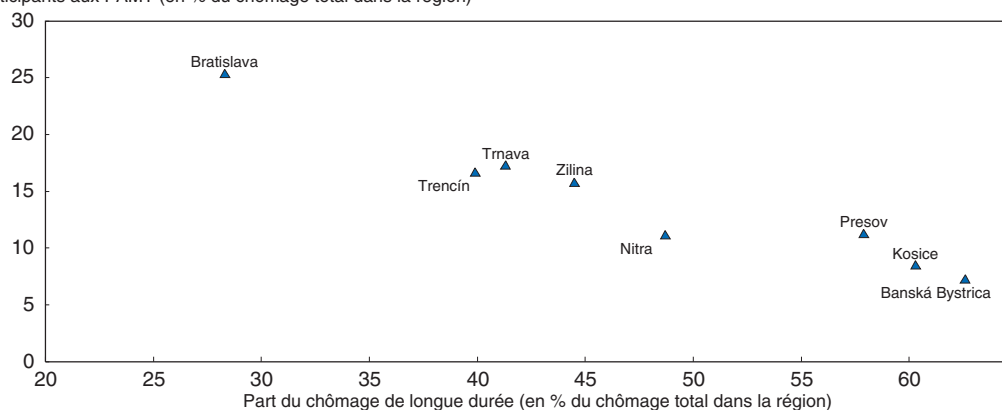
Source : Bureau central de l'emploi.

25 % dans la région de Bratislava et 10 % dans les régions situées à l'est du pays. Ces résultats traduisent en partie le faible taux de participation des chômeurs peu qualifiés et de longue durée (graphique 2.4).


Graphique 2.4. **Participation aux PAMT par région**

2010

Participants aux PAMT (en % du chômage total dans la région)



Source : Bureau central de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748783>

La faible participation aux PAMT des demandeurs d'emploi désavantagés peut être due au fait que, sur les 29 programmes existants, neuf seulement ciblent un groupe en particulier (l'un les jeunes, l'un les bénéficiaires de l'aide sociale et sept les demandeurs d'emploi handicapés). Il faudrait améliorer le ciblage des PAMT et les centrer davantage sur les besoins des participants, afin d'apporter un appui plus efficace aux catégories qui en ont le plus besoin. Cela implique de repérer les poches d'inefficacité et de mieux analyser les performances sur le marché du travail des groupes vulnérables. Ces informations qui font défaut en Slovaquie sont importantes pour axer la conception de ces programmes sur les besoins des utilisateurs. Fixer des objectifs de performance spécifiques pour les groupes défavorisés pourrait contribuer à déterminer les actions prioritaires et à générer des gains d'efficacité (chapitre 1). Ainsi, les jeunes sont devenus une cible des politiques du marché du travail au Japon en 2000, et la réorientation de l'action publique semble avoir eu des effets positifs significatifs sur le taux de chômage de ce groupe qui a chuté de 20 % en quatre ans (Duell, 2010b). Les objectifs de performance pourraient être définis au niveau local afin de mieux tenir compte des besoins spécifiques du marché du travail, et élaborés en étroite coopération entre les autorités centrales, les collectivités locales et les bureaux de l'emploi locaux.

### **Les évaluations devraient être plus poussées**

Les PAMT ne sont pas soumises à des évaluations suffisamment détaillées et leur incidence sur la situation du marché du travail reste confuse. Les rares évaluations disponibles pointent leur manque d'efficacité (par exemple, Harvan, 2010 ; Vagac, 2010) et la faible participation à certains programmes. Parmi les 29 programmes qui existaient en 2011, 22 seulement ont été utilisés, et 12 seulement comptaient plus de 1 000 participants (Banque mondiale, 2012a). En 2011, quelques programmes ont été supprimés en raison de leur faible fréquentation. Néanmoins, les raisons qui expliquent ce manque d'engagement n'ont pas été analysées. Faut de contrôle, des programmes inefficients peuvent perdurer. La faiblesse des dépenses consacrées aux PAMT laisse penser qu'il faudrait accroître les ressources, mais les moyens alloués à ces programmes ne devraient être augmentés qu'après avoir dûment évalué leur impact. Compte tenu de la rareté des ressources financières, les nouveaux programmes devraient être soumis à une phase pilote avant d'être déployés au niveau national.

Les données relatives aux résultats des programmes sont insuffisantes. Les mesures actives du marché du travail sont actuellement évaluées deux fois par an, et deux indicateurs seulement sont utilisés (le nombre de participants et le coût des programmes). Le bureau central de l'emploi communique des indicateurs sur le devenir professionnel des participants qui ont achevé certains programmes, mais sans informations détaillées sur les participants proprement dits (nécessaires pour apprécier l'efficacité de ces programmes et corriger les biais de sélection). La collecte de données est un processus administratif contraignant et décentralisé (ce sont les bureaux régionaux de l'emploi qui s'en chargent). Une analyse complète des PAMT impliquerait d'harmoniser et d'élargir la collecte de données. Des mesures ont été conçues en ce sens. Le projet de collecte de données et d'évaluation systématique des PAMT doit être rapidement mis en œuvre en veillant à ce que toutes les conditions techniques nécessaires soient remplies. Pour évaluer l'effet net des programmes sur le marché du travail et sur les finances publiques, il faut notamment examiner la situation professionnelle et les revenus des participants aux PAMT, par exemple en croisant les bases de données sur les prestations, les impôts et l'assurance sociale (OCDE, 2005a).

### **Renforcer les services publics de l'emploi**

Le Service public de l'emploi (SPE) a un rôle essentiel à jouer pour réduire le chômage. Des données concrètes montrent que les services rendus par le SPE, comme l'aide à la recherche d'emploi et les conseils d'orientation, ont un effet positif marqué sur la situation au regard de l'emploi (OCDE, 2005a ; Kluge, 2010). En organisant des entretiens réguliers avec les demandeurs d'emploi, le SPE les soutient dans leur effort de recherche et les informe des nouveaux postes vacants. Même lorsque les offres d'emploi sont rares, le contact avec le SPE permet de garder le lien avec le marché du travail, d'atténuer les effets d'hystérésis et ainsi de freiner le chômage de longue durée (OCDE, 2010f).

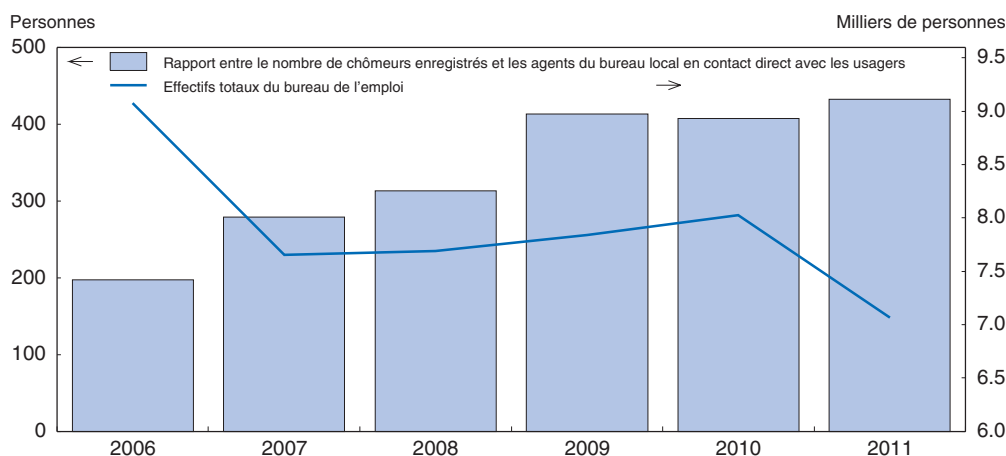
Les budgets alloués au SPE n'ont pas suivi l'accroissement de la demande généré par la hausse du chômage. L'augmentation des effectifs du SPE en réponse à la crise était moitié moins importante que la moyenne de l'OCDE, alors que le nombre de demandeurs d'emploi enregistrés a progressé de 5 points de plus (OCDE, 2010f). Dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire, des réductions d'effectifs significatives ont été opérées en 2011, alors que le nombre de chômeurs enregistrés continuait de croître. Par conséquent, la charge de travail des agents du SPE n'a cessé de s'alourdir, ce qui nuit à la

prestation de services de qualité, ciblés et personnalisés. Le volume de travail, calculé sur la base du nombre de demandeurs d'emploi enregistrés par agent en contact avec les usagers, a plus que doublé depuis 2006 (graphique 2.5). En 2010, un agent devait gérer quelque 410 demandeurs d'emploi, soit près de trois fois plus qu'en France et huit fois plus qu'en Allemagne (Hespel et al., 2011). En outre, le volume de travail varie beaucoup d'une région à l'autre, ce qui laisse penser que les ressources ne sont pas équitablement réparties entre bureaux locaux de l'emploi (Nádaždyová, 2011).

La Slovaquie a introduit à juste titre un système de profilage des demandeurs d'emploi et mis en place des entretiens détaillés au moment de leur enregistrement, suivis de rencontres régulières. Ces initiatives, y compris la création de plans d'action individuels, ne portent pas leurs fruits à cause des contraintes de capacités du SPE. La part des ressources consacrées aux activités de placement et aux services liés aux PAMT est relativement faible (de l'ordre de 50 %). En Suisse, les services de placement et les PAMT occupent 66 % des ressources, et ce ratio avoisine les 80 % en Norvège et au Luxembourg (Duell et al., 2010a).

Compte tenu de l'ampleur du chômage et de l'augmentation du chômage de longue durée, il faudrait allouer plus de ressources au SPE. Faire en sorte que l'administration publique soit comptable de ses résultats, par exemple en développant les évaluations de performance concernant le financement, les renouvellements de contrats et la rémunération des agents, actuellement peu utilisées, pourrait favoriser les gains d'efficacité (chapitre 1). Ces changements pourraient s'inspirer de l'expérience réussie d'autres pays. Par exemple, le SPE allemand a réalisé d'importants gains d'efficacité grâce à la réforme Hartz IV de 2005, en améliorant la coopération entre services chargés des politiques actives et passives du marché du travail, réduisant la charge de travail par agent et renforçant la responsabilité axée sur les résultats des agences locales de l'emploi (Jacobi et Kluge, 2006).

Graphique 2.5. Charge de travail du SPE



Source : Bureau central de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748802>

Les bureaux locaux de l'emploi responsables des services de placement et de la mise en œuvre des PAMT gèrent également les prestations d'assurance sociale et l'aide publique. Les services de placement et les services sociaux ne coopèrent pas ensemble, ce qui

entraîne des doublons et des inefficiences. Comme mentionné précédemment, les bénéficiaires de prestations sociales aptes à travailler ne sont pas mis en relation avec les services de placement, car l'inscription auprès du SPE n'est pas obligatoire et les services ne sont pas expressément séparés. Des gains d'efficacité seraient possibles en créant des organismes polyvalents qui seraient l'interlocuteur unique des demandeurs d'emploi, comme cela était prévu au moment de la fusion des deux services en 2004.

Les agents du SPE doivent également enregistrer les emplois vacants et réunir des informations sur les tendances du marché du travail. Les bureaux de l'emploi constituent la principale source d'informations pour les demandeurs d'emploi : près de 80 % des chômeurs pensent à s'adresser à un bureau de l'emploi pour trouver un travail, contre 56 % dans l'UE. Dans le même temps, le nombre d'emplois vacants signalés par les bureaux de l'emploi a beaucoup baissé, en partie à cause de la réforme de 2004 portant sur le signalement des vacances de postes (Kaluzna, 2008). Avant 2004, les employeurs devaient signaler les emplois vacants au bureau local de l'emploi. Depuis 2004, les bureaux de l'emploi sont responsables de la collecte des offres d'emploi. Cette réforme a été très préjudiciable à la communication entre les bureaux de l'emploi et les employeurs, en réduisant la quantité d'informations sur les besoins locaux en main-d'œuvre (Hanzelova et Kostolna, 2006). Aussi, les postes vacants signalés en pourcentage de l'emploi sont passés de 10 % à 4 % entre 2003 et 2004. Le nombre de postes non pourvus signalés par les bureaux de l'emploi était près de deux fois moins élevé que ceux signalés par l'Office des statistiques en 2011. Il est indispensable que le SPE soit mieux informé des postes vacants pour faciliter le placement des demandeurs d'emploi, mais aussi pour améliorer la mise en correspondance entre l'offre et la demande dans les programmes d'activation. Le signalement des emplois vacants doit donc être renforcé, tant en termes quantitatifs que qualitatifs, et il faut affecter plus de ressources à l'analyse des évolutions du marché du travail. La méthode de collecte pourrait aussi être modifiée afin d'alléger la charge de travail des agents du SPE. En 2010, environ 65 % des postes vacants ont été signalés par contact personnel, par courrier ou par téléphone (Bureau central de l'emploi, 2011). Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, un recueil en ligne efficace des offres d'emploi devrait être mis en place, par exemple en incitant les employeurs à publier leurs offres sur un site Internet dédié. Le SPE finlandais encourage activement le recours aux services en ligne par les employeurs et par les demandeurs d'emploi, permettant au SPE de consacrer moins d'efforts à la sélection et à la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi (Duell et al., 2009). En Irlande, la mise en place du *National Contact Centre* a certainement joué un rôle décisif dans la multiplication par deux du nombre d'emplois vacants signalés depuis 2000 (Grubb et al., 2009).

### **Améliorer l'efficacité des programmes d'activation**

#### ***Mieux cibler les incitations à la création d'entreprises***

Les incitations à la création d'entreprises sont des subventions uniques octroyées aux chômeurs qui fondent leur entreprise ; elles sont régies par deux programmes en Slovaquie : la contribution au titre de l'emploi non salarié et la contribution au titre de l'emploi non salarié en faveur de citoyens handicapés. Une proportion relativement élevée des dépenses consacrées aux PAMT finance ces mesures. 30 % des participants aux PAMT ont perçu des subventions à la création d'entreprise en 2010 (contre seulement 6 % en moyenne dans l'OCDE). Les dépenses affectées à ces programmes n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, car les critères ouvrant droit aux subventions ont été

temporairement assouplis dans le sillage de la crise (+ 15 % entre 2008 et 2010, de 35 millions à 40 millions EUR). Elles ont toutefois progressé moins vite que le total des dépenses consacrées aux PAMT.

L'efficacité de ces programmes est très variable et les données disponibles tendent à montrer qu'ils ont un effet net positif limité sur l'emploi (Martin et Grubb, 2001 ; Dar et al., 2009). Ils s'accompagnent d'importantes pertes sèches et d'effets de déplacement. Aucune évaluation en bonne et due forme de l'efficacité de ce programme en Slovaquie n'a été réalisée à ce jour, mais il est probable qu'il entraîne d'importantes pertes sèches, parce que les incitations à la création d'entreprise ne sont pas ciblées et ne font pas l'objet d'un suivi attentif.

- Les conditions d'accès à ce programme sont souples et le suivi est insuffisant. La subvention est octroyée à tout demandeur d'emploi qui, après une période de trois mois de chômage, présente un projet d'entreprise et exploite une entreprise depuis au moins deux ans. À titre de comparaison, en Finlande, la subvention de création d'entreprise est versée en deux temps, la deuxième tranche n'étant payée que si le volume d'activité et les revenus générés sont suffisants et conformes au projet d'entreprise. Ce contrôle *ex post* pourrait limiter les abus liés au versement de la subvention à un chômeur qui n'a en fait pas créé d'entreprise.
- Cette mesure n'est pas soumise à condition de ressources et ne bénéficie pas aux catégories qui en ont le plus besoin. La participation des jeunes et des chômeurs de longue durée est très faible (respectivement 13 % et 22 % en 2010) par rapport à leur part dans le chômage total (respectivement 21 % et 60 %). Les chômeurs ayant un haut niveau d'instruction sont surreprésentés ; en 2010, 20 % des nouveaux bénéficiaires avaient fait des études supérieures, contre seulement 7 % des chômeurs (graphique 2.6, partie supérieure). Cette mesure est surtout utilisée dans les régions peu touchées par le chômage. À Bratislava, la région où l'économie est la plus dynamique, près d'un chômeur sur quatre recevait la subvention. En revanche, dans la région de Kosice, où le chômage est trois fois plus élevé qu'à Bratislava, moins de 5 % des demandeurs d'emploi en bénéficiaient (graphique 2.6, partie inférieure).

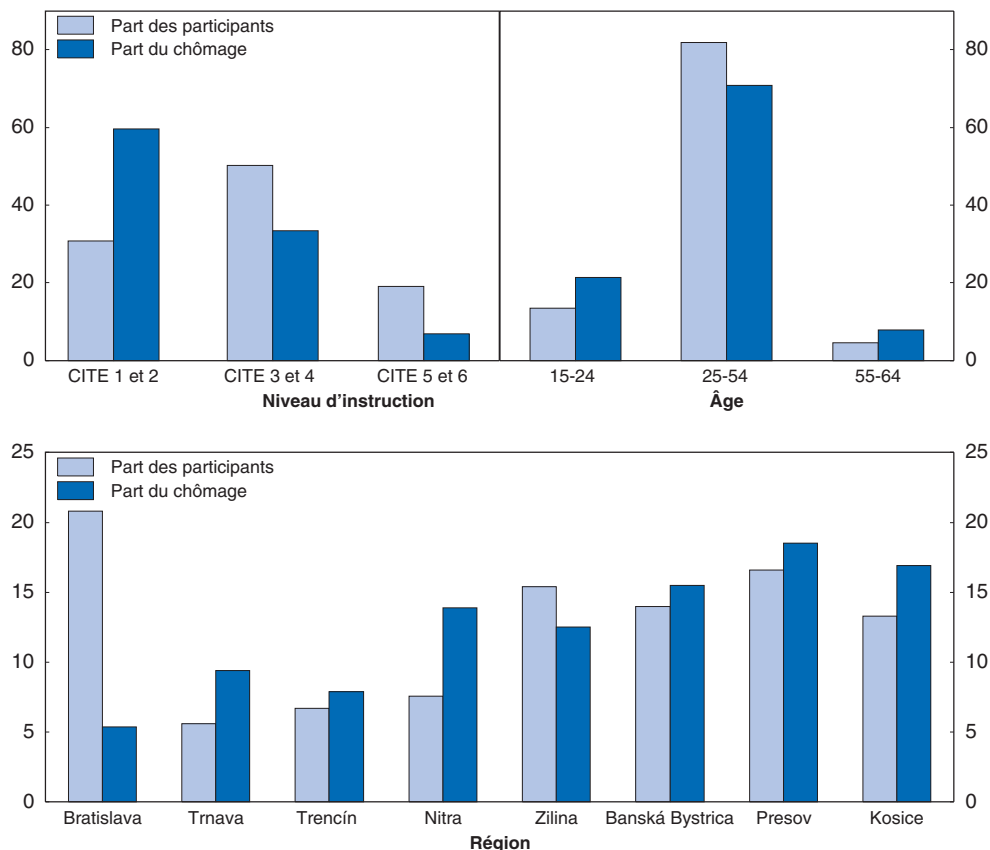
Plusieurs tentatives ont été faites pour améliorer l'efficacité des incitations à la création d'entreprise. En 2012, un projet de modification de la loi sur les services de l'emploi a fixé des critères d'accès plus stricts en étendant la période obligatoire d'exploitation de l'entreprise de deux à trois ans et en imposant l'obligation de dégager un revenu imposable positif après la première année. Malheureusement, cette modification n'a pas été adoptée. Il faudrait durcir les critères d'éligibilité, par exemple en soumettant l'octroi de la prestation à une condition de ressources, et renforcer le suivi du dispositif.

### **Limiter le recours aux travaux d'intérêt général**

Alors que la création directe d'emplois est l'une des stratégies obtenant les moins bons résultats (Kluve, 2010 ; Card et al., 2009), elle est largement utilisée en Slovaquie. Le taux de participation à ces programmes est très élevé par comparaison avec la moyenne de l'OCDE (graphique 2.7, partie supérieure). Un tiers des participants aux PAMT étaient inscrits à des projets de création d'emplois en 2010. En revanche, les moyens consacrés aux mesures de création d'emplois sont minimes (seulement 4 % du budget total alloué aux PAMT), mais cela s'explique par le fait que les données ne tiennent pas compte de l'allocation versée aux participants (voir la note de fin 1). En Slovaquie, la création directe


Graphique 2.6. **Bénéficiaires des incitations à la création d'entreprise par niveau d'instruction, âge et région**

2010, en pourcentage



Note : La part des participants désigne la part d'un groupe donné (par exemple les personnes âgées de 15 à 24 ans) dans le nombre total de participants. La part du chômage désigne la part d'un groupe donné dans le chômage total. Par exemple, 13 % des participants et 22 % des chômeurs sont âgés de 15 à 24 ans.

Source : Bureau central de l'emploi ; Office des statistiques de la République slovaque, Base de données régionales.

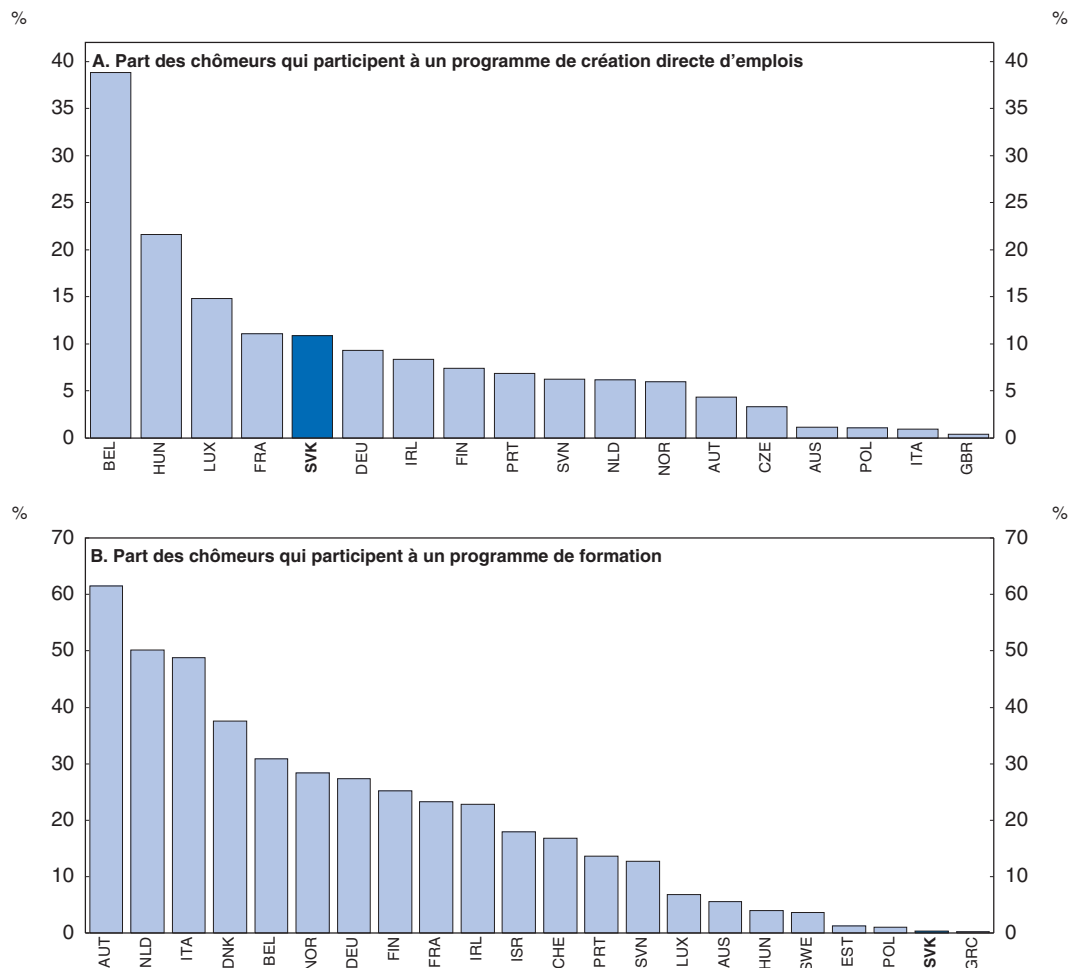
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748821>

d'emplois désigne principalement les travaux d'intérêt général (petits emplois municipaux) et les contributions au service volontaire. Des subventions sont allouées aux communes et aux ONG qui emploient à temps partiel (20 heures hebdomadaires au maximum) des demandeurs d'emploi défavorisés (essentiellement des bénéficiaires de prestations sociales). Les participants perçoivent une indemnité forfaitaire. Ces programmes, d'une durée de 6 à 18 mois, visent à étoffer les compétences et l'expérience professionnelle des participants.


Les observations empiriques montrent que ces programmes ne sont pas efficaces pour résorber le chômage car leurs participants trouvent rarement un emploi permanent sur le marché du travail régulier (Card et al., 2009). Harvan (2010) constate même que les travaux collectifs d'insertion en Slovaquie réduisent les chances d'obtenir un emploi après l'achèvement du programme. En 2010, 4,4 % seulement des participants avaient trouvé un emploi six mois après la fin du programme (Banque mondiale, 2012a). L'expérience d'autres pays laisse penser que les compétences acquises à l'occasion de ces travaux ne sont pas adaptées aux besoins du secteur privé et n'améliorent pas le devenir professionnel des intéressés (Duell et al., 2010a). Ils ne permettent pas aux jeunes

### Graphique 2.7. Participation aux programmes de création directe d'emplois et de formation

2010, en pourcentage du chômage



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et OCDE, Base de données sur les programmes du marché du travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748840>

d'acquérir les compétences et l'expérience professionnelles nécessaires pour réussir leur insertion sur le marché du travail, et peuvent se solder par l'exclusion durable de l'emploi des jeunes sortis du système scolaire (Banque mondiale, 2012a). La création directe d'emplois induit également des effets de verrouillage en réduisant l'incitation à sortir du chômage par la recherche d'un emploi ou une formation.

En Slovaquie, où la mobilité géographique de la main-d'œuvre est faible, il existe un risque particulièrement élevé que ces mesures maintiennent les participants dans des régions économiquement moins développées. Dès lors, ces mesures freinent l'ajustement du marché du travail et favorisent la persistance de disparités régionales. C'est pourquoi les programmes de création d'emplois ne doivent être envisagés qu'en l'absence d'autres options, par exemple pour les demandeurs d'emploi très défavorisés, car ils permettent au moins de maintenir un certain lien avec le marché du travail. Ils ne doivent pas être proposés aux jeunes quittant prématurément l'école ou aux jeunes chômeurs qui rencontrent de grandes difficultés pour trouver un emploi, car ceux-ci doivent avant tout



acquérir des compétences utilisables dans le secteur privé afin d'accroître leur employabilité (OCDE, 2010a). Les programmes de création d'emplois devraient au moins être complétés par d'autres mesures d'activation visant à améliorer l'aptitude à l'emploi des participants et à limiter les effets de verrouillage. Il faudrait inciter les participants à poursuivre leur recherche d'emploi et à recourir à d'autres services d'aide. On pourrait également encourager financièrement les responsables des programmes d'activation à orienter les participants vers une formation, comme le suggère l'OCDE (2009a).

D'autres programmes de création d'emplois ont récemment été mis sur pied. Des emplois ont été créés dans le domaine de la prévention des inondations et de la restauration du patrimoine culturel depuis 2010. Contrairement aux travaux collectifs d'insertion, ils aboutissent à des contrats de travail réguliers. Il est trop tôt pour évaluer leur impact, mais ces mesures peuvent être utiles parce qu'elles donnent aux participants la perspective d'exercer un véritable emploi. Elles doivent néanmoins faire l'objet d'un suivi attentif. Par ailleurs, des fonds européens supplémentaires (40 millions EUR) seront débloqués pour financer des emplois de proximité dans les communes. Les emplois créés doivent améliorer l'employabilité des participants en rehaussant leurs capacités et en leur procurant les compétences requises par le secteur privé.

### **Renforcer les incitations à l'embauche**

Les incitations à l'embauche à l'intention des employeurs – les subventions salariales en particulier – stimulent l'emploi mais entraînent aussi d'importantes pertes sèches si elles ne sont pas ciblées (Kluve, 2010 ; Martin et Grubb, 2001). Ainsi, l'analyse des subventions salariales en Australie, Belgique, Irlande et aux Pays-Bas a révélé que les pertes sèches combinées aux effets de substitution atteignaient environ 90 % : autrement dit, sur 100 emplois subventionnés par ces dispositifs, 10 seulement se traduisaient par des gains nets en termes d'emploi. Les aides à l'embauche sont plus efficaces lorsqu'elles compensent une productivité individuelle insuffisante et encouragent les employeurs à recruter les demandeurs d'emploi les plus défavorisés.

En Slovaquie, la fiscalité du travail est relativement lourde pour les bas salaires : le coin fiscal pour un célibataire dont la rémunération est égale à 67 % du salaire moyen est supérieur de 4 points à la moyenne de l'OCDE. Cette situation réduit les chances des travailleurs peu productifs de trouver un emploi, alors même qu'ils constituent la majorité des chômeurs. Il existe des dispositifs destinés à aider les entreprises qui embauchent des demandeurs d'emploi défavorisés – l'allocation d'emploi ou d'insertion d'un chômeur défavorisé –, mais ils sont peu utilisés. 700 emplois seulement ont été créés dans le cadre de ces dispositifs en 2011. Il convient d'analyser les raisons de cette faible utilisation et de procéder aux ajustements qui en découlent. Une enveloppe de 50 millions EUR (fonds européens) est prévue pour aider l'emploi. Il faut étendre les subventions salariales comme prévu, mais les cibler étroitement sur les chômeurs de longue durée à faible productivité. Il faudrait également encourager activement l'insertion de ces chômeurs dans les entreprises, par exemple en réduisant les coûts d'embauche (les agents du SPE sélectionnent et forment les chômeurs en difficulté en fonction des besoins de l'entreprise). De telles initiatives se sont avérées efficaces dans le passé (par exemple, l'entreprise US Steel à Kosice a lancé un programme pour l'emploi des Roms, en coopération avec les autorités locales).

Parmi les aides à l'embauche figurent également une mesure ciblant l'emploi des jeunes. Ce programme propose à chaque jeune sans emploi depuis au moins trois mois,

quels que soient ses qualifications et son expérience, un stage de trois à six mois (20 heures par semaine au maximum) pour acquérir des compétences professionnelles et une expérience pratique. Il est financé par une allocation versée par le bureau de l'emploi et dont le montant équivaut au niveau minimum de subsistance (195 EUR par mois depuis juillet 2012). Selon les informations disponibles, environ 42 % des participants ont trouvé un emploi au terme du programme en 2011. Toutefois, Harvan (2010) montre que l'effet positif net de cette mesure sur l'employabilité des participants est faible : elle accroît les chances de trouver un emploi de 3 points de pourcentage en moyenne. Cela peut tenir au fait que les entreprises sélectionnent les candidats qu'elles auraient de toute façon embauchés (Banque mondiale, 2012a). On ne connaît pas l'effet de cette mesure sur le niveau des qualifications et sur la qualité des emplois que les participants décrochent par la suite. Enfin, les entreprises ne sont pas tenues d'organiser une formation structurée, ce qui risque d'amoindrir l'effet du programme sur l'employabilité des participants. Comme le recommande l'OCDE (2007a), le programme devrait être sanctionné par un certificat.

### ***Mettre davantage l'accent sur la formation***

D'après les informations disponibles, des programmes de formation bien conçus contribuent à résorber le chômage. Des études portant sur des données agrégées montrent que les dépenses consacrées à la formation améliorent les débouchés professionnels (voir par exemple Boone et van Ours, 2004). Bassanini et Duval (2006) constatent que, dans le cadre des PAMT, une augmentation des moyens alloués à la formation par chômeur de 4 points (en pourcentage du PIB par habitant) réduit le chômage d'au moins 0.2 point dans un pays moyen de l'OCDE. En étoffant les compétences disponibles sur le marché du travail, la formation peut contribuer à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et à atténuer l'inadéquation des compétences. De même, en renforçant les capacités d'adaptation des travailleurs et en évitant l'érosion de leurs compétences, la formation peut réduire les risques de périodes de chômage dans le futur et ouvrir de nouveaux débouchés aux demandeurs d'emploi. Enfin, elle contribue à maintenir les demandeurs d'emploi en contact avec le marché du travail et à freiner les sorties de la main-d'œuvre.

En 2010, la formation représentait seulement 2 % du budget total alloué aux PAMT en Slovaquie, soit 0.01 % du PIB, l'un des pourcentages les plus faibles dans l'OCDE. Les dépenses de formation ont été pratiquement nulles en 2011 et le taux de participation a été divisé par quatre entre 2004 et 2010 (graphique 2.7, partie inférieure). Trois principales raisons expliquent cette faiblesse des dépenses :

- *Premièrement*, les bureaux de l'emploi ne disposent pas de suffisamment de ressources stables pour financer des mesures de formation. Comme mentionné précédemment, les fonds sont alloués en priorité aux programmes obligatoires (programmes qui doivent être systématiquement proposés aux chômeurs, selon la loi) tandis que la formation a un caractère facultatif. En raison du sous-financement des PAMT, dû en partie à la faible absorption des fonds de l'UE, des programmes obligatoires doivent être financés par des ressources initialement affectées à la formation.
- *Deuxièmement*, l'offre de programmes de formation est pénalisée par des règles contraignantes concernant les achats de services et les faibles capacités administratives du SPE. C'est pourquoi il convient de simplifier les procédures concernant les achats publics de services et de former les agents du SPE à la législation correspondante. L'assouplissement des règles en matière d'achat de services devrait s'accompagner de l'introduction d'un financement basé sur les résultats. Par exemple, il faudrait imposer

la certification des compétences acquises ou le suivi des effets sur l'emploi. Cela inciterait les prestataires à améliorer la qualité de la formation et faciliterait la reconnaissance par le marché du travail des aptitudes acquises pendant la formation.

- Troisièmement, les programmes sont conçus au niveau central et ne prennent pas suffisamment en compte les besoins locaux. En outre, les délais de mise en œuvre contribuent au décalage entre l'offre et la demande de formation. Le choix des programmes devrait être décentralisé, et il faudrait proposer une offre suffisamment large pour répondre aux besoins individuels (des connaissances élémentaires aux compétences spécialisées) et encourager la participation des chômeurs de longue durée à ces programmes d'activation.

Parmi les offres de formation, les stages de recherche d'emploi (rédaction d'un CV, préparation à l'entretien d'embauche, constitution d'un réseau) s'avèrent très efficaces, même à court terme (OCDE, 2007c). En Finlande, l'aide à la recherche d'emploi a amélioré de 4 points en moyenne les chances de trouver un emploi, surtout pour les personnes ayant un faible niveau d'instruction (Duell et al., 2009). En Autriche, un stage pour la recherche d'emploi aurait permis de réduire la durée restante de la période de chômage d'environ un tiers (Grubb et al., 2009). C'est pourquoi ces programmes devraient être proposés avant tout aux chômeurs qui n'ont aucune expérience de la recherche d'emploi (personnes qui viennent de quitter le système scolaire, par exemple). En revanche, l'effet positif de certains programmes de formation sur l'emploi, y compris de formation en entreprise, ne se manifeste qu'après un certain temps (Card et al., 2009). Ces programmes n'ont pas nécessairement d'impact sur le chômage à court terme. Au regard du coût relativement élevé de la formation, il convient d'évaluer attentivement leur efficacité avant de les déployer.

L'incidence des programmes de formation sur la situation du marché du travail dépend beaucoup de leur conception (Martin et Grubb, 2001). L'expérience internationale permet de recenser un certain nombre de pratiques exemplaires :

- La formation doit être bien ciblée et les programmes doivent être adaptés aux besoins particuliers des groupes visés (Meager, 2009). En Slovaquie, la formation s'adresse principalement aux chômeurs qui ont trouvé un emploi mais qui doivent acquérir des compétences spécifiques avant d'être embauchés. Van Ours (2000) souligne que l'effet positif des mesures de formation sur le taux d'accès à l'emploi des participants peut être dû à ce biais de sélection. Les demandeurs d'emploi défavorisés sont sous-représentés dans les programmes de formation. 39 % des participants étaient peu qualifiés (contre 60 % du total des chômeurs), 30 % étaient des chômeurs de longue durée (contre 60 % du total) et 12 % étaient des jeunes (contre 21 % du total).
- Les programmes doivent comporter un volet important axé sur la formation en entreprise (Martin et Grubb, 2001). L'expérience internationale conduit à penser que la formation est plus efficace lorsqu'elle tient compte des besoins des employeurs locaux (Duell et al., 2009). Un lien étroit entre le SPE et les entreprises locales permet de suivre de près l'acquisition des compétences requises. En Autriche, des « fondations pour l'insertion des chômeurs » ont été créées afin de recenser les pénuries de compétences à l'échelon régional et de dispenser une formation adaptée aux chômeurs. Ces fondations impliquent une coopération étroite et l'établissement d'un réseau entre le SPE, les employeurs et les prestataires de formation (Duell et al., 2009). S'agissant des jeunes, une bonne pratique consiste à associer formation et enseignement de la deuxième chance, qui combine encadrement des adultes, expérience professionnelle et cours de rattrapage (OCDE, 2010a).

- La formation doit être sanctionnée par un certificat ou un titre facile à identifier par les employeurs et qui atteste des compétences et aptitudes acquises (Poppe et al., 2003). En Allemagne, certains programmes de formation (formation technique et professionnelle spécifique) associant expérience de travail et certification des compétences acquises ont amélioré le taux d'emploi d'environ dix points un an après le début du programme (Meager, 2009).

### Encadré 2.1. **Recommandations relatives à l'amélioration des politiques actives du marché du travail**

#### **Élargir à ceux qui en ont le plus besoin l'accès aux politiques d'activation**

- Soutenir la recherche d'emploi et la participation aux politiques actives du marché du travail (PAMT) de tous les bénéficiaires de prestations aptes à travailler, en rendant obligatoires leur inscription auprès des services de l'emploi et leur participation aux mesures d'activation.
- Accroître les dépenses consacrées aux PAMT dont l'efficacité est avérée. Mettre en place les procédures de collecte périodique de données et d'évaluation systématique des PAMT. Envisager de soumettre les nouveaux programmes à une phase pilote avant de les déployer à l'échelle nationale.
- Cibler les PAMT sur les personnes qui en ont le plus besoin et mieux tenir compte des attentes des utilisateurs. Repérer les poches d'inefficacité et analyser les performances sur le marché du travail des groupes vulnérables. Fixer des objectifs de performance spécifiques pour les groupes défavorisés au niveau local.

#### **Renforcer le Service public de l'emploi**

- Affecter plus de ressources aux services de placement du Service public de l'emploi. Accroître la responsabilité des bureaux locaux de l'emploi, par exemple en conditionnant davantage les renouvellements de contrats et la rémunération des agents aux résultats obtenus.
- Réorganiser le SPE en créant des guichets uniques. Encourager le signalement des emplois vacants et augmenter les moyens consacrés à la collecte d'informations sur les évolutions du marché du travail. Mettre en place un recueil en ligne efficace des offres d'emploi.

#### **Améliorer l'efficacité des programmes d'activation**

- Développer des mesures d'incitation plus ciblées sur les demandeurs d'emploi de longue durée peu productifs. Favoriser le placement en entreprise des chômeurs de longue durée, par exemple en réduisant les coûts de recrutement.
- Ne proposer des programmes de création d'emplois que lorsqu'aucune autre option n'est disponible. Exclure les jeunes abandonnant prématurément le système scolaire et accompagner ces programmes de mesures d'activation pour améliorer l'employabilité des bénéficiaires.
- Soutenir la formation en simplifiant les procédures concernant les achats publics de services et dispenser une formation adéquate aux agents du SPE. Inciter fortement les prestataires de formation à proposer des programmes de qualité et à visée professionnelle, par exemple en introduisant un financement basé sur les résultats et en imposant la certification des compétences acquises. Offrir un éventail de programmes suffisamment large pour répondre aux besoins de chacun. Dispenser très tôt une formation courte à la recherche d'emploi, notamment aux jeunes chômeurs.
- Durcir les critères d'accès et le suivi des aides à la création d'entreprise.

## Investir efficacement dans l'éducation

### **Les résultats de l'enseignement sont moins bons que la moyenne de l'OCDE**

Les performances du système éducatif sont bien inférieures à la moyenne de l'OCDE, à la fois pour ce qui est du niveau de formation et de la qualité de l'enseignement. Le niveau d'études est faible, car seulement 24 % des personnes âgées de 25 à 34 ans sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (contre 37 % en moyenne dans l'OCDE). Néanmoins, le niveau de formation progresse fortement, puisque la moitié environ des jeunes avait achevé des études supérieures en 2010 (graphique 2.8, partie inférieure). S'agissant de la qualité de l'enseignement, malgré une certaine amélioration depuis 2006, les indicateurs révèlent des résultats médiocres. Le score moyen du PISA a certes augmenté depuis 2006, mais il reste inférieur à la moyenne de l'OCDE (488 contre 497 points). L'incidence du milieu socio-économique sur les résultats des élèves au PISA est proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 2.8, partie supérieure). Toutefois, pour certains groupes, les inégalités en matière d'accès à l'éducation et de qualité de l'enseignement sont marquées. Ainsi, les résultats scolaires de la minorité rom sont particulièrement mauvais : plus de 70 % des Roms ont arrêté leurs études avant le deuxième cycle du secondaire, et aucun n'atteint le cycle supérieur (tableau 2.3). Les inégalités géographiques sont également prononcées. En moyenne, les élèves scolarisés dans un village obtiennent des scores au PISA inférieurs de 10 % à ceux des élèves scolarisés en ville, soit un écart négatif qui place la Slovaquie au quatrième rang dans la zone OCDE (OCDE, 2011a).

Tableau 2.3. **Niveau d'instruction de la population rom**

	Hommes		Femmes	
	Roms	Population totale	Roms	Population totale
Enseignement élémentaire	5	0	7	0
Premier cycle du secondaire	63	4	70	7
Deuxième cycle du secondaire	32	74	24	71
Enseignement supérieur	0	22	0	22

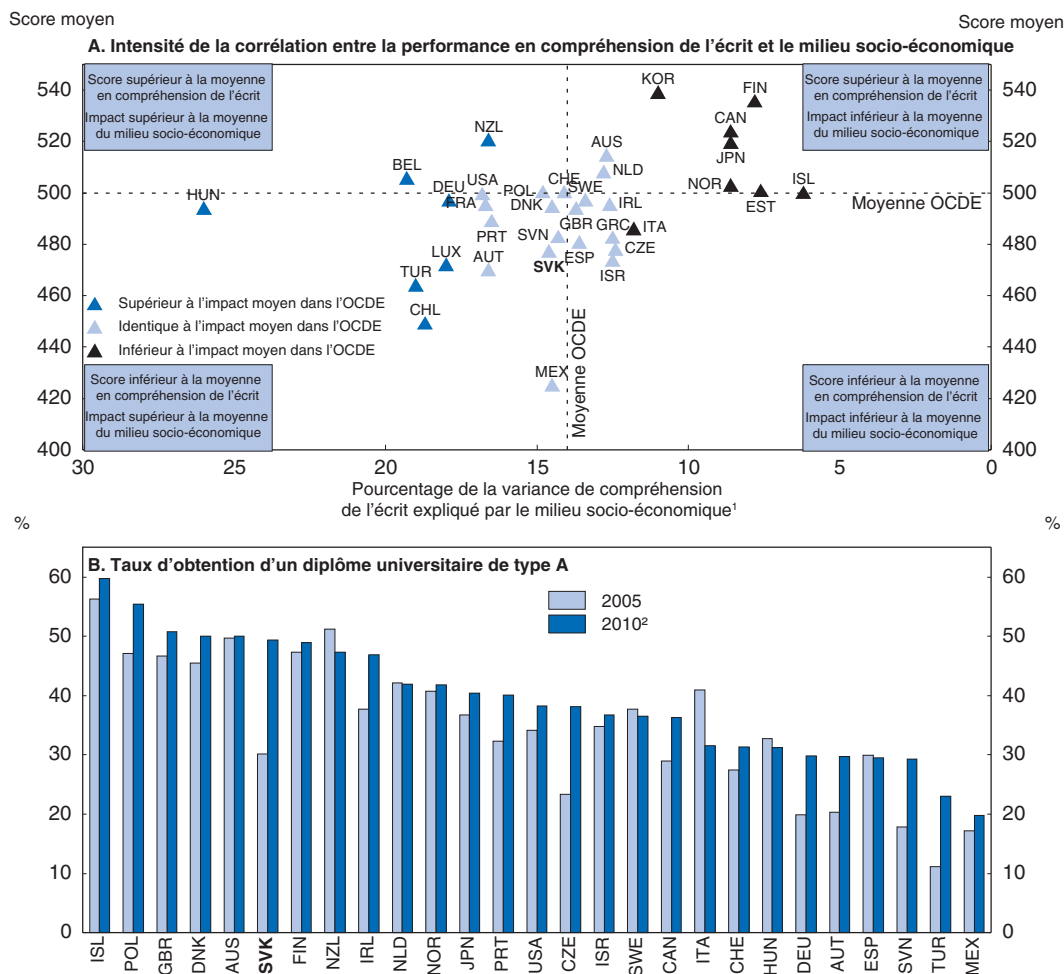
Source : Banque mondiale (2012b).

### **Améliorer les résultats du système éducatif procurerait de nombreux avantages**

Rehausser le niveau de formation de la population slovaque contribuerait sans doute à améliorer la productivité et l'employabilité de la population d'âge actif. Les rendements publics et privés de l'éducation sont relativement élevés par rapport à la moyenne de l'OCDE, surtout en matière d'accès à un emploi (Šiškovič, 2011). Ils augmentent sensiblement en fonction du niveau de qualification, ce qui reflète les effets du relèvement du niveau de formation sur la rémunération et sur les rentrées fiscales (OCDE, 2011a). La valeur actuelle nette de l'éducation est particulièrement élevée, et les rendements internes nets public et privé de l'éducation sont supérieurs de respectivement 2 et 22 points aux moyennes de l'OCDE (Šiškovič, 2011).

Améliorer les résultats scolaires aurait aussi un impact positif marqué sur la croissance économique. Une année de scolarité supplémentaire peut augmenter la croissance du PIB réel par habitant de 10 % (Bouis et al., 2011 ; Bils et Klenow, 2000 ; Psacharopoulos et Patrinos, 2004). Une étude de l'OCDE montre qu'un enseignement de meilleure qualité peut avoir des retombées considérables sur la croissance économique

Graphique 2.8. Niveau d'instruction, score moyen du Pisa et impact du milieu socio-économique



1. Indice PISA de statut économique, social et culturel ( $r$ -carré  $\times 100$ ).

2. 2009 pour l'Australie et le Canada.

Source : OCDE (2011), *Regards sur l'éducation*, graphique A5.2, et OCDE (2012), *Regards sur l'éducation*, tableau A3.2.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932748859>

future (OCDE, 2010c). Si les scores moyens du PISA de l'ensemble de la population active slovaque rejoignaient ceux de la Finlande, première au classement, la croissance du PIB slovaque serait majorée de 0,9 %. Réduire les inégalités face à l'éducation serait aussi un bon moyen de stimuler la productivité et l'utilisation de la main-d'œuvre (Causa et Johansson, 2009). L'éducation est l'un des principaux déterminants des performances socio-économiques d'un pays ; aussi, améliorer les résultats scolaires des personnes provenant de milieux socio-économiques défavorisés leur permettrait de se réaliser pleinement (OCDE, 2010d). Enfin, relever le niveau d'études accroît généralement l'efficacité du secteur public (Afonso et al., 2006), ce qui est utile en période d'assainissement des finances publiques (voir le chapitre 1).

La Slovaquie a mis en œuvre de nombreuses mesures visant à améliorer les performances de son système éducatif, mais la plupart des problèmes évoqués dans les *Études* précédentes n'ont pas été réglés (chapitre 3 de OCDE, 2007b). Certes, il faut parfois du temps avant que les avantages des réformes se matérialisent. Néanmoins, des efforts

supplémentaires s'imposent pour offrir des services éducatifs convenables, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Cela implique de revoir la répartition des fonds dans le système éducatif en tenant davantage compte des critères de résultats et d'efficacité, d'accroître les ressources allouées aux activités d'enseignement, notamment pour les élèves défavorisés, d'adapter la formation professionnelle aux besoins du marché du travail et d'établir les conditions préalables à l'apprentissage tout au long de la vie. Des économies pourraient être réalisées en adoptant des pratiques exemplaires, mais elles risquent d'être insuffisantes ou trop tardives pour financer les mesures mentionnées précédemment. C'est pourquoi il faut à tout le moins isoler le budget de l'éducation des baisses de dépenses et envisager de consacrer à l'éducation des moyens supplémentaires.

### **Les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont faibles**

Malgré les augmentations intervenues au cours de la dernière décennie, les dépenses consacrées à l'éducation sont faibles par comparaison avec d'autres pays, qu'elles soient rapportées au PIB ou au total des dépenses publiques. De 2000 à 2008, les dépenses par élève de l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire non supérieur ont progressé de plus de 40 %. Cependant, en 2009, les dépenses annuelles par élève représentaient seulement la moitié de la moyenne de l'OCDE, et la Slovaquie était le pays de l'OCDE qui consacrait le moins de moyens à l'éducation (graphique 2.9). Les études réalisées ne mettent pas en évidence de lien étroit entre le niveau des dépenses et la qualité de l'enseignement (OCDE, 2012b). Cela laisse penser qu'il ne suffit pas d'allouer plus de ressources à l'éducation pour améliorer ses résultats, mais qu'il faut aussi engager des réformes structurelles du système éducatif.

### **Réaliser des gains d'efficacité dans l'enseignement primaire et secondaire**

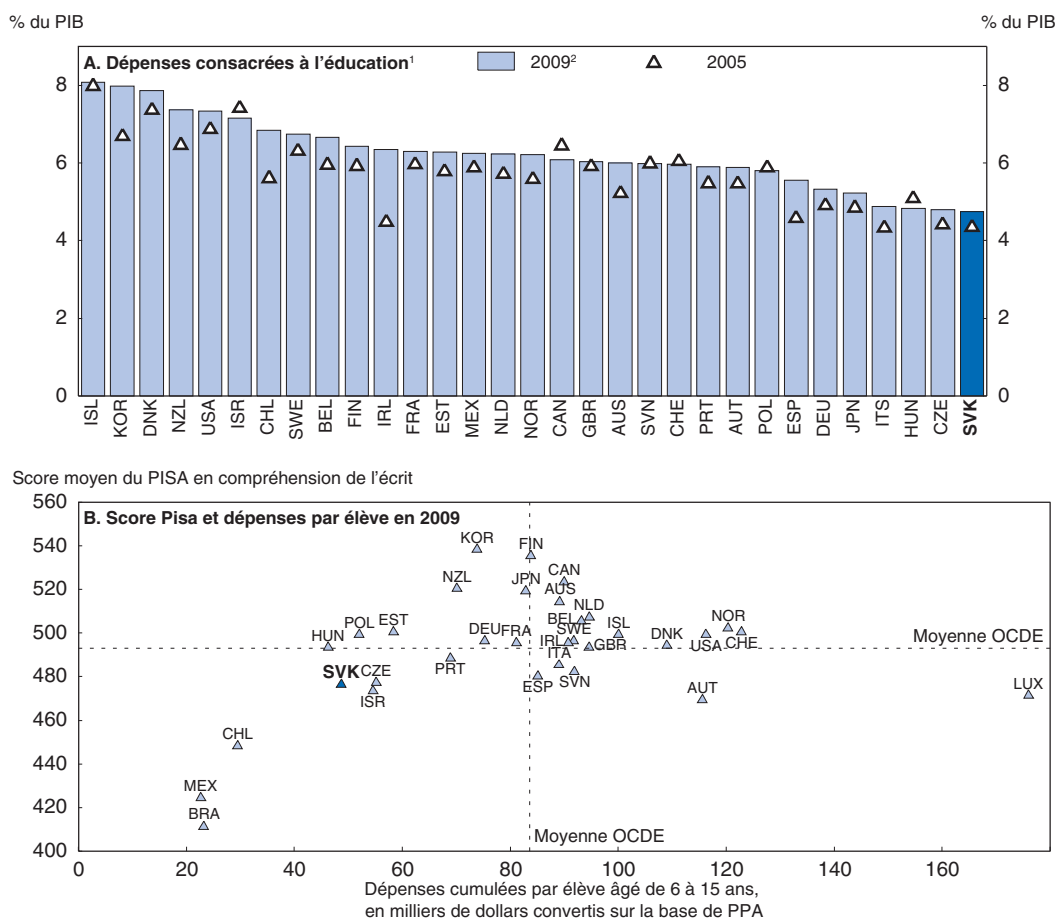
Les systèmes d'enseignement primaire et secondaire sont efficaces par comparaison avec les autres pays, et la Slovaquie obtient des scores PISA assez élevés alors que le niveau de ses dépenses est faible (Sutherland et al., 2007, Grigoli, 2012). Par conséquent, les avantages à attendre de l'adoption de pratiques exemplaires sont minimes, et il n'est guère possible d'améliorer les résultats de l'enseignement sans accroître les ressources. Néanmoins, des études montrent que des gains d'efficacité sont possibles (Mandl et al., 2008) et compte tenu des impératifs d'assainissement budgétaire, chaque occasion d'y parvenir doit être saisie.

À condition d'être bien conçu, le cadre structurel de l'enseignement primaire et secondaire peut accroître l'efficacité du secteur public (Joumard et al., 2003). Trois principales caractéristiques ont un effet reconnu sur l'efficacité : la capacité des autorités de répartir efficacement les ressources disponibles ; l'efficacité de la gestion budgétaire une fois les priorités établies ; et l'efficacité de la prestation de services (Gonand et al., 2007). Selon les indicateurs disponibles, le système de financement de l'enseignement primaire et secondaire slovaque pourrait être amélioré, mais les entités chargées de la gestion budgétaire et la prestation des services éducatifs à l'échelon local sont bien conçues et devraient donc être efficaces par rapport à leur coût.

### **Réformer le système de financement**

La répartition des fonds dans le système éducatif pourrait être améliorée, car elle ne contribue pas suffisamment à l'amélioration de la qualité. Les responsabilités en matière de dotations budgétaires ne sont pas totalement décentralisées. Le financement des


Graphique 2.9. Dépenses consacrées à l'éducation et score du Pisa



1. Dépenses publiques uniquement pour la Hongrie ; pour la Suisse, uniquement dans l'enseignement supérieur ; et pour la Norvège, uniquement dans l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire non supérieur.

2. 2008 pour le Canada et 2010 pour le Chili.

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation*, tableaux B2.1 et B1.3b ; et Base de données du PISA 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748878>

établissements est principalement déterminé par le nombre d'élèves, et le montant des crédits alloués par élève ne dépend pas de critères de résultats. Les organismes de financement des écoles ont peu de latitude pour répartir les fonds en fonction des besoins spécifiques. Une partie des fonds peut être redistribuée entre les établissements scolaires au niveau local (10 % pour les coûts salariaux et 20 % pour les coûts non salariaux). En outre, des fonds supplémentaires pourraient être alloués sur demande de l'organisme de financement (frais de transport des élèves, aides-enseignants, résultats exceptionnels des élèves, situations d'urgence), mais ils sont limités.

La formule de financement encourage la ségrégation des élèves en fonction de leurs résultats scolaires. Des dotations supplémentaires sont versées aux établissements d'enseignement classique (cycle de 8 ans destiné aux meilleurs élèves à partir de l'âge de 10 ans). Si des compléments de ressources sont également débloqués pour les enfants ayant des besoins particuliers, ils sont insuffisants pour encourager l'intégration de ces enfants dans des classes ou des établissements normaux (Friedman et Suru, 2009). Le système de financement encourage donc la création d'écoles spéciales soit pour les

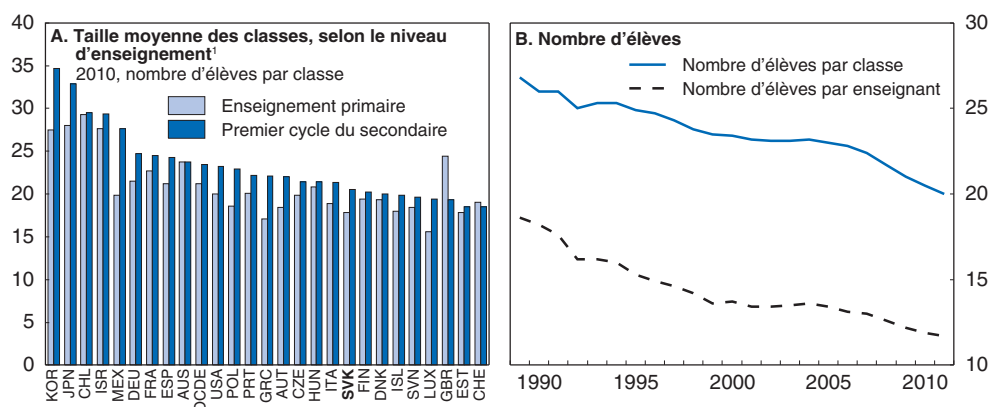


meilleurs élèves soit pour ceux en difficulté. C'est une stratégie inefficace car le regroupement d'élèves en fonction de leurs résultats scolaires n'a généralement pas d'effet positif sur les résultats du système éducatif dans son ensemble et, en revanche, tend à renforcer l'influence du milieu socio-économique sur les résultats de l'enseignement (OCDE, 2010d). Le financement des écoles de base et des établissements classiques sera donc harmonisé grâce à la suppression des dotations supplémentaires dont bénéficient ces derniers en 2013. C'est là une première étape dans la bonne direction. Une autre étape consisterait à retarder l'âge auquel a lieu la première sélection dans les filières éducatives, comme recommandé dans l'Étude de 2007 (OCDE, 2007b). En outre, les incitations à intégrer les élèves ayant des besoins particuliers dans des classes normales devraient être renforcées.

### Refondre le réseau des établissements d'enseignement primaire et secondaire


Il convient aussi de repenser le réseau des établissements d'enseignement primaire et secondaire. Les évolutions démographiques ont conduit à une diminution du nombre d'élèves depuis 1990. Néanmoins, le nombre d'établissements n'a pas suivi la même tendance et le nombre d'élèves par établissement a baissé d'un tiers entre 1989 et 2011. La taille des classes et le nombre d'élèves par enseignant ont également diminué ; désormais, la taille des classes est inférieure à la moyenne de l'OCDE (d'environ 3 élèves par classe, graphique 2.10). Des économies d'échelle seraient possibles en réduisant le nombre de classes et d'établissements (OCDE, 2011a). Les établissements doivent être encouragés à fusionner afin de faire baisser les coûts fixes et d'améliorer leur efficacité : les petits établissements sont généralement moins efficaces que les grands (Sutherland et al., 2007). Or, le mécanisme de financement actuel décourage les économies d'échelle. Les petits établissements reçoivent des fonds supplémentaires dont le montant diminue en fonction du nombre d'élèves. Remplacer ces fonds par des dotations non liées à la taille des établissements favoriserait les fusions entre établissements. L'incidence de la fusion des établissements scolaires sur le développement local devrait être prise en compte et les autorités responsables devraient veiller à ce que les coûts de la restructuration du réseau d'établissement ne soient pas supérieurs à ses avantages. Augmenter la taille des classes

Graphique 2.10. Taille moyenne des classes et nombre d'élèves par enseignant dans l'enseignement primaire et secondaire



1. Établissements publics uniquement pour la Suisse.

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation*, graphique D2.2. Les calculs de l'OCDE s'appuient sur des données provenant de l'Institut d'information et de projections en matière d'éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748897>

libérerait également des ressources pour des mesures plus efficaces, sans nuire à la qualité de l'enseignement : des études empiriques ont montré que la taille des classes n'a pas d'incidence sur les résultats du système d'enseignement (OCDE, 2012b). Pour ce faire, il faudrait relever le nombre maximum d'élèves par classe fixé par la loi.

La structure du réseau d'enseignement secondaire devrait être adaptée pour tenir compte de l'accroissement rapide du niveau de formation dans l'enseignement supérieur. En outre, les autorités envisagent de durcir la sélection des élèves admis dans ces établissements en vue d'éviter un « nivellement par le bas » de l'enseignement général. Elles doivent s'assurer que les réformes envisagées ne feront pas baisser le niveau de formation atteint dans l'enseignement supérieur et que les établissements de formation professionnelle préparent bien les élèves à réussir dans les études supérieures (en prodiguant un enseignement général suffisant). Une solution consisterait à intégrer les établissements secondaires techniques et les lycées d'enseignement général, les cours généraux communs aux deux filières étant dispensés conjointement, comme le préconisait l'OCDE (2007b).

### ***Améliorer l'évaluation des établissements***

Les réformes récentes qui accordent davantage d'autonomie aux établissements devraient permettre une gestion budgétaire plus efficace au niveau local. Les établissements bénéficient d'une totale liberté dans leurs choix de dépenses, de recrutement et de définition des méthodes d'apprentissage et des programmes scolaires<sup>3</sup>. Des mesures devraient être prises pour faire en sorte que cette autonomie considérable produise de bons résultats et pour mesurer son effet sur l'équité entre établissements. Il faudrait renforcer la responsabilité du personnel éducatif et l'inciter à s'améliorer (Gonand et al., 2007). Des évaluations internes et externes ont été récemment mises au point, et sont pour partie utilisées pour favoriser l'excellence. Premièrement, des examens nationaux ont été instaurés dans les premier et deuxième cycles du secondaire. Le gouvernement envisage également de soumettre les élèves du primaire à des évaluations afin de mesurer la « valeur ajoutée » des établissements. Deuxièmement, le ministère de l'Éducation réfléchit à de nouvelles règles pour l'autoévaluation des établissements en vue de renforcer la responsabilité du système éducatif. Troisièmement, de nombreux indicateurs de résultats et de réalisations des écoles primaires et secondaires ont été publiés afin de mieux informer le public des résultats des établissements, ce qui favorise l'excellence.

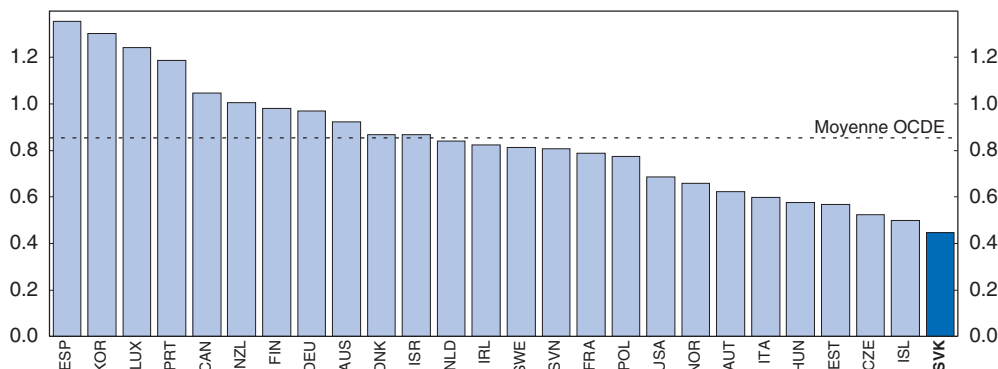
L'élaboration d'instruments d'évaluation, le ciblage des ressources sur les domaines qui en ont le plus besoin et le renforcement de la responsabilité des chefs d'établissement au titre des résultats ont un effet positif sur les résultats de l'enseignement (Mc Kinsey, 2010). Les évaluations disponibles devraient être utilisées pour repérer les dysfonctionnements et les pratiques exemplaires et adapter et mieux cibler les politiques éducatives. Toutefois, l'Inspection scolaire nationale se contente de vérifier que les programmes éducatifs sont conformes à la réglementation ; les informations issues des évaluations internes (souvent considérées comme un fardeau administratif) ne sont pas utilisées pour améliorer la qualité de l'enseignement. En outre, les résultats publiés des établissements ne permettent pas d'apprécier la qualité de l'enseignement car ils ne prennent pas en compte le contexte de chacun d'entre eux. La publication de ces évaluations ne fait donc que favoriser une concurrence superficielle entre établissements et peut entraîner des erreurs d'interprétation et de l'écroulement. Des données plus précises

sur la qualité des établissements pourraient améliorer les choix des parents et/ou des étudiants, surtout lorsque le budget « suit » l'étudiant (OCDE, 2011a). Il serait également judicieux de cibler les établissements connaissant des difficultés et d'encourager la diffusion de pratiques exemplaires.

### Accroître les ressources allouées aux activités d'enseignement

La part du financement affectée aux activités d'enseignement et à la rémunération des enseignants est faible par comparaison avec d'autres pays. Les salaires relatifs des enseignants sont parmi les plus bas des pays de l'OCDE (graphique 2.11). Ils ne représentaient que 44 % du revenu moyen des diplômés de l'enseignement supérieur, alors qu'en moyenne dans l'OCDE, ils variaient de 77 % à 85 % en fonction du niveau d'études en 2009 (OCDE, 2011a)<sup>4</sup>. Cette situation est regrettable car les résultats du PISA montrent que les pays les plus performants investissent davantage dans les enseignants en leur offrant des salaires plus élevés et un meilleur statut professionnel. Ce faisant, ils attirent les meilleurs étudiants dans la profession et augmentent ainsi la qualité de l'enseignement (OCDE, 2012b). En Slovaquie, le peu d'attrait de la profession entraîne des difficultés pour recruter et conserver des enseignants dotés de compétences appréciées par le secteur privé, notamment la maîtrise de langues étrangères (surtout l'anglais). À titre d'exemple, 48 % des cours d'anglais dispensés pendant l'année scolaire 2010/11 l'ont été par des enseignants qui ne maîtrisaient pas bien la langue, et tous n'étaient pas capables de communiquer en anglais (Inspection scolaire nationale, 2011). Amener la rémunération des enseignants à 75 % du salaire moyen d'un diplômé du tertiaire exigerait une augmentation de la rémunération de 50 % environ, ce qui aurait un coût représentant 0.5 % environ du PIB<sup>5</sup>.

Graphique 2.11. **Rémunération des enseignants**  
2010 ou dernière année disponible



Note : Rapport entre le salaire des enseignants ayant 15 années d'expérience et les gains de travailleurs à temps plein et en année complète âgés de 25 à 64 ans ayant fait des études supérieures.

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation*, tableau D3.1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748916>

Le système de rémunération des enseignants ne les incite pas à se perfectionner car une très faible part de leur salaire dépend de leurs résultats. Les chefs d'établissement fixent le montant de la fraction variable de la rémunération des enseignants (environ 11 % de la masse salariale en 2011), et le salaire est principalement déterminé par l'ancienneté (à niveau d'études identique) et non par les résultats. En examinant les expériences

réussies d'amélioration des résultats du système éducatif dans le monde, une étude de Mc Kinsey recense des pratiques exemplaires concernant la gestion du personnel éducatif. Elle montre que pour les établissements dont les résultats au PISA sont médiocres, la responsabilité des enseignants doit être renforcée (Mc Kinsey, 2010). Pour améliorer les résultats, il faut accroître l'attrait des professions d'enseignant et de chef d'établissement, et promouvoir la collaboration entre enseignants et entre établissements afin de favoriser la mise en commun des meilleures pratiques. Les salaires des enseignants devraient être revalorisés, tout en créant dans le même temps des incitations à l'amélioration de la qualité. Cette mesure devrait être accompagnée d'un renforcement du suivi de la performance. Par ailleurs, de nouvelles perspectives de carrière devraient être offertes aux enseignants afin de rendre cette profession attractive. Les enseignants expérimentés devraient pouvoir assumer des responsabilités supplémentaires, comme l'encadrement de leurs jeunes collègues.

Les enseignants peuvent suivre des formations (parfois gratuites) au cours de leur carrière et percevoir des primes lorsqu'ils acquièrent de nouvelles compétences. Toutefois, s'agissant du taux de participation des enseignants à la formation continue, la Slovaquie se classe à l'avant-dernière position (derrière la Turquie) parmi les pays qui participent à l'Enquête internationale de l'OCDE sur l'enseignement et l'acquisition de connaissances (TALIS). En 2007-08, environ 25 % des enseignants n'avaient suivi aucune formation continue au cours des 18 mois précédents, soit 14 points de plus que la moyenne du groupe (OCDE, 2009c). Cette faible participation s'explique par la pénurie de formation adaptée : 60 % des non-participants évoquent l'absence de programme cadrant avec leurs besoins (contre 40 % en moyenne), tandis qu'une minorité seulement cite le coût et les conflits avec leur emploi du temps comme principaux obstacles. Dès lors, des formules appropriées d'éducation permanente pourraient améliorer la formation des enseignants.

L'expérience internationale montre que l'apprentissage et le mentorat du personnel éducatif ont une incidence positive sur la qualité de l'enseignement (Mc Kinsey, 2010). En Slovaquie, la coopération entre le chef d'établissement et les enseignants est assez poussée au niveau de l'établissement, et les nouveaux enseignants sont encadrés pendant une année par des collègues expérimentés avant de débiter leur carrière. Toutefois, les établissements ne coopèrent guère ensemble, ce qui freine la diffusion des pratiques exemplaires. Il existe des moyens de renforcer cette coopération, comme la nomination de coordonnateurs chargés de s'entretenir régulièrement avec les chefs d'établissement et les enseignants sur les résultats scolaires, de proposer des solutions et d'obtenir un retour d'expérience. Désigner des enseignants spécialisés et expérimentés pour travailler quelques semaines dans différents établissements afin de conseiller leurs collègues contribuerait aussi à améliorer la qualité de l'enseignement.

### **Concentrer les efforts sur les élèves défavorisés**

Pour éviter l'exclusion sociale et améliorer les parcours professionnels, tout citoyen doit recevoir un niveau d'instruction minimum. Les personnes aux acquis élémentaires faibles (aptitude à lire, à écrire, à compter et à résoudre des problèmes) ont plus de risques de connaître le chômage, d'être irrémédiablement évincées du marché du travail et de ne suivre aucune formation à l'âge adulte (OCDE, 2011b). En Slovaquie, 85 % de la population est titulaire d'un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Toutefois, par rapport à la moyenne de l'OCDE, un pourcentage élevé de jeunes n'atteint pas le niveau minimum de compréhension de l'écrit : 22 % des élèves n'ont obtenu qu'un faible score

lors des évaluations correspondantes du PISA, soit 3.5 points de plus que la moyenne de l'OCDE. La maîtrise des savoirs fondamentaux est particulièrement faible au sein de la population rom, ce qui contribue à son éloignement du marché du travail (Banque mondiale, 2012b). D'après les scores du PISA, les meilleurs systèmes éducatifs sont ceux qui veillent à la réussite de tous les élèves (OCDE, 2012b). À la lumière de ces conclusions, il faudrait déployer davantage de moyens pour assurer à tous un niveau d'instruction minimum et concentrer les efforts sur les élèves en difficulté, en particulier les Roms.

Une éducation préscolaire de qualité améliore le niveau d'instruction futur, notamment celui des enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés (OCDE, 2010d). Les enfants roms scolarisés dès la maternelle sont moins susceptibles de fréquenter des établissements d'enseignement spécial et, par la suite, de dépendre des aides sociales (Banque mondiale, 2012b). Bien que plusieurs mesures aient été mises en œuvre pour encourager la préscolarisation des enfants de milieux socio-économiques modestes, le taux de fréquentation des enfants roms demeure faible (Šiškovič, 2012a). L'éducation préprimaire est gratuite l'année précédant le début de la scolarité obligatoire et pour les enfants dont les familles perçoivent l'aide d'urgence. Pour autant, seuls 20 % des enfants roms âgés de 3 à 6 ans ont fréquenté l'école maternelle (contre 55 % pour les enfants de leur voisinage, PNUD, 2012). Le taux de scolarisation préscolaire des Roms est plus faible en Slovaquie que dans les pays voisins. En Hongrie, 76 % des enfants roms fréquentent un établissement préscolaire et l'écart entre leur taux de réussite dans le secondaire et celui de leurs camarades du voisinage est inférieur des deux tiers à celui enregistré en Slovaquie (Banque mondiale, 2012b). Il faudrait encourager davantage la participation des enfants roms et des enfants issus de familles à revenu modeste à l'enseignement préscolaire en le rendant obligatoire, comme c'est le cas en Hongrie.

Bien que la loi l'interdise, les enfants roms sont le plus souvent séparés des autres dans le primaire comme dans le secondaire (Amnesty International, 2010 ; FRA et PNUD, 2012). Ces enfants sont placés dans des proportions excessives dans des classes ou des établissements spéciaux après avoir fait l'objet d'un diagnostic de retard mental. Malgré les mesures prises pour empêcher le placement injustifié d'enfants roms, le taux de fréquentation par ces enfants d'établissements d'enseignement spéciaux a presque doublé en une génération (Banque mondiale, 2012b). C'est là une situation regrettable, surtout parce que le regroupement des élèves ayant des besoins particuliers nuit à leur chance de réussir dans les niveaux supérieurs du système d'enseignement. En effet, les résultats de l'enseignement dépendent étroitement des effets d'entraînement exercés par les camarades (Sutherland et al., 2007). Les Roms sont particulièrement pénalisés par leur milieu socio-économique modeste et leur manque de maîtrise de la langue. Regroupés dans des classes ou des établissements d'enseignement spéciaux, ces enfants ont notamment plus de difficultés à apprendre le slovaque. En outre, d'après les scores du PISA, les établissements scolaires les plus performants ne séparent pas des autres les élèves ou les étudiants obtenant des résultats médiocres ou ayant des problèmes de comportement ou des besoins particuliers (OCDE, 2012b).

De manière générale, les initiatives prises par les pouvoirs publics pour mieux intégrer les Roms dans le système éducatif ont souvent fait long feu (Vagac, 2010). Néanmoins, certaines mesures conformes aux meilleures pratiques internationales vont dans le bon sens. Les établissements qui comptent plus de 100 élèves de milieux socio-économiques modestes doivent consacrer au moins 50 % de fonds supplémentaires à la rémunération d'aides-enseignants. La nomination d'assistants parlant le romani est aussi une bonne

chose. Une nouvelle stratégie d'intégration de la minorité rom assortie de programmes d'action prometteurs a récemment été élaborée conjointement avec la Commission européenne (Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms) (encadré 2.2). Les actions prévues par cette stratégie doivent être rapidement mises en œuvre, leurs résultats suivis et les programmes ajustés en conséquence. On ne peut que se féliciter des projets de réforme du système de regroupement des enfants dans des établissements d'enseignement spécial en fonction de leurs résultats scolaires ainsi que des projets d'augmentation du nombre d'assistants.

### Encadré 2.2. Initiatives publiques destinées à accroître le niveau d'instruction de la population rom

L'objectif principal de la *Stratégie de la République slovaque pour l'intégration des Roms à l'horizon 2020* (janvier 2012) dans le domaine de l'éducation est d'améliorer l'accès des Roms à un enseignement de qualité dès la petite enfance, et ce jusqu'à l'université. Pour y parvenir, la stratégie s'efforce avant tout de supprimer toute ségrégation à l'école, de prévenir la sortie prématurée du système scolaire et d'assurer une transition sans heurts de l'école à la vie active. Les principaux objectifs sont les suivants :

- Porter à 50 % le taux de préscolarisation des enfants de milieux sociaux défavorisés d'ici à 2020.
- Améliorer la motivation, les résultats scolaires et le taux de fréquentation des enfants roms dans les écoles primaires et veiller à ce que 100 % des élèves arrivent au premier cycle de l'enseignement secondaire.
- Aligner le pourcentage d'élèves roms atteignant le deuxième cycle du secondaire sur celui enregistré pour le reste de la population slovaque.
- Accroître le pourcentage d'enseignants et de spécialistes parlant le romani.
- Exercer le droit à recevoir un enseignement en romani, former les professeurs de romani et empêcher toute forme de discrimination.
- Améliorer le processus de repérage et de placement des enfants dans le système d'enseignement spécial et supprimer les causes de placement abusif.

Les mesures des pouvoirs publics sont définies dans le *Plan d'action national révisé de la République slovaque concernant la décennie de l'inclusion de la population rom 2005-15 pour la période 2011-15*. Elles portent notamment sur les aspects suivants :

- Renforcer les incitations à la préscolarisation en rendant celle-ci gratuite à partir de l'âge de 3 ans. Accroître les capacités correspondantes dans les communes comptant de nombreux élèves de milieux sociaux défavorisés.
- Majorer de 100 % les dotations supplémentaires pour les élèves de milieux sociaux défavorisés. Accroître le nombre d'éducateurs scolaires spéciaux, de psychologues scolaires et d'aides-enseignants.
- Améliorer la procédure de dépistage et de placement des enfants dans le système d'enseignement spécial en élaborant des tests d'aptitude scolaire tenant compte des facteurs sociaux et culturels, en employant la langue maternelle de l'enfant lors des tests et, si nécessaire, en veillant à la présence d'un assistant pour les élèves de milieux sociaux défavorisés.

### Faciliter le passage des études à la vie active

La transition des études à la vie active est difficile, notamment pour les jeunes n'ayant reçu qu'un enseignement de base ou du premier cycle du secondaire. Les diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ont également plus de difficultés à trouver un emploi que ceux de l'enseignement supérieur. En 2010, les jeunes de 25 à 29 ans ni scolarisés, ni en formation qui avaient fréquenté le deuxième cycle du secondaire enregistraient un taux de chômage supérieur de plus de 7 points à celui des étudiants du supérieur (13 % contre 6 %). Cet écart est beaucoup plus faible dans la moyenne des pays de l'OCDE (2 points).

Les jeunes sont, pour une large part, diplômés de l'enseignement professionnel. En 2009, 72 % des élèves du deuxième cycle du secondaire suivaient un enseignement préprofessionnel ou professionnel et 64 % de la population était titulaire d'un diplôme d'enseignement professionnel ou préprofessionnel, soit 20 points de plus que la moyenne de l'OCDE. En moyenne, le taux de chômage des diplômés de l'enseignement professionnel avoisine celui des diplômés de l'enseignement général (tableau 2.4)<sup>6</sup>. Néanmoins, le risque de chômage est plus élevé pour les jeunes diplômés des écoles professionnelles ne préparant pas à intégrer l'université (ne préparant donc pas au diplôme de fin d'études secondaires), dont les programmes ont un caractère plus professionnalisant. Par ailleurs, le taux de chômage des jeunes de 24 à 35 ans diplômés de l'enseignement professionnel est supérieur de quatre points à celui des diplômés de l'enseignement général, ce qui donne à penser que les diplômés de l'enseignement professionnel ont plus de difficultés à trouver un premier emploi. Cette situation est d'autant plus préoccupante que ces jeunes sont censés rejoindre la vie active directement après leur diplôme.

Tableau 2.4. **Taux de chômage par niveau d'instruction**

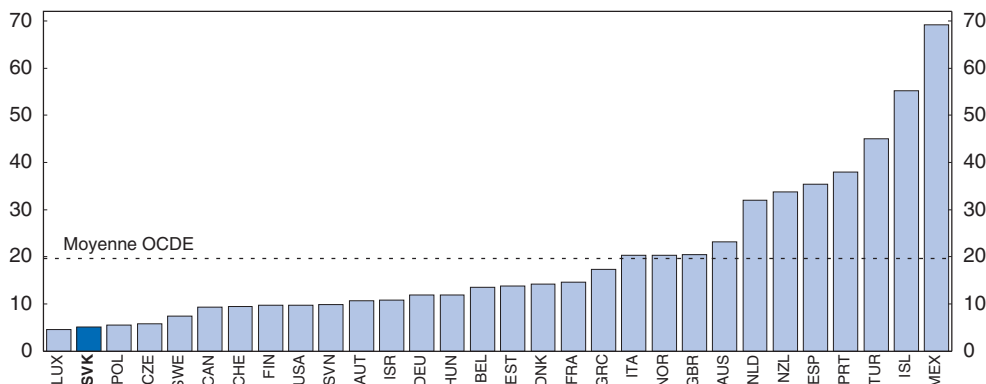
	2006	2011
<b>Total</b>	<b>13.3</b>	<b>13.5</b>
Enseignement de base	48.0	42.1
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel		
<i>Enseignement professionnel sans diplôme</i>	15.4	16.8
<i>Enseignement professionnel avec diplôme</i>	12.7	12.2
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire général	9.5	14.6
Enseignement supérieur		
<i>Licence</i>	4.7	7.8
<i>Master</i>	3.2	5.6
<i>Doctorat</i>	–	4.2

Source : Note de l'Office national des statistiques : méthode de l'enquête sur les forces de travail.

Selon toute vraisemblance, le taux de chômage élevé des diplômés de l'enseignement professionnel témoigne d'une inadéquation des compétences acquises par rapport aux besoins du marché du travail. Le taux de chômage croissant des jeunes ne s'accompagne pas d'un taux élevé d'abandon des études. Les taux de réussite se sont considérablement améliorés ces dix dernières années. La plupart des jeunes sont qualifiés et diplômés. Le taux de scolarisation à 16 ans (âge qui marque la fin de la scolarité obligatoire) est légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE, et le taux d'abandon est l'un des plus faibles des pays de la zone (graphique 2.12). Selon de récents indicateurs, le niveau de qualification de la population slovaque (qui compte une forte proportion de diplômés de

Graphique 2.12. **Sorties prématurées du système éducatif**

Pourcentage de jeunes de 20 à 24 ans sortis du système éducatif sans diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire en 2010.



Source : OCDE, Tableau de bord de la situation des jeunes âgés de 15 à 24 ans.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748935>

l'enseignement secondaire) coïncide bien avec les exigences du marché du travail. La proportion de surdiplômés ou de sous-diplômés est faible en comparaison internationale (Quintini, 2011). Autrement dit, la population active exerce des emplois qui correspondent à son niveau d'instruction. Pour autant, les compétences acquises dans l'enseignement professionnel ne cadrent pas avec les besoins du marché, faute d'adaptation suffisante des programmes scolaires à l'évolution des aptitudes requises, ce qui entraîne des qualifications professionnelles obsolètes (OCDE, 2010a).

Selon l'étude PISA 2006, le monde professionnel n'avait guère d'influence sur le contenu des programmes en Slovaquie par rapport à des pays où l'éducation et la formation professionnelles sont solidement ancrées, comme l'Allemagne et l'Autriche. Pour améliorer la concordance entre l'enseignement professionnel et les besoins des employeurs, des mécanismes permettant d'analyser en continu les besoins actuels et futurs du marché du travail ont désormais été mis en place. En 2009, des conseils sur l'enseignement et la formation professionnels ont été établis aux échelons national, sectoriel et régional. Ces conseils, au sein desquels les employeurs sont représentés par des associations professionnelles, sont chargés d'examiner les programmes des établissements concernés et d'établir une liste des compétences que les diplômés doivent acquérir. S'il est trop tôt pour évaluer leur efficacité, leur action devrait être examinée attentivement et les autorités compétentes devraient veiller à ce qu'ils coopèrent étroitement entre eux.

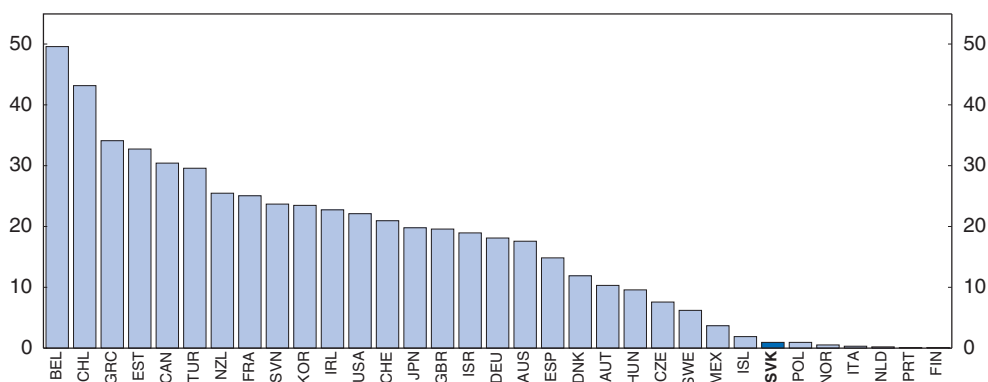
Lors de l'élaboration des programmes d'enseignement, il convient de trouver le juste équilibre entre les compétences pointues qui augmentent les chances de trouver rapidement un emploi et les compétences générales qui renforcent les capacités d'adaptation aux transformations structurelles de l'économie (OCDE, 2007a). Les connaissances générales, vecteur de productivité et essentielles à l'innovation, devraient faire partie des programmes (Hoeckel, 2008). Le système de programmes fondés sur les compétences, introduit en 2008 et prévoyant le transfert de connaissances, devrait permettre d'assurer cet équilibre. Les connaissances générales sont de plus en plus prisées des entreprises, qui recherchent notamment des personnes sachant se servir des outils numériques, ayant le sens des affaires et maîtrisant les langues. Cet attrait pour une plus




grande polyvalence reflète le niveau d'exigence croissant en matière de compétences (Handel, 2012). La demande de main-d'œuvre hautement qualifiée devrait encore augmenter dans un pays en voie de rattrapage comme la Slovaquie. À ce jour, l'enseignement supérieur se caractérise par des programmes théoriques et de longue durée. Les programmes courts (2 à 3 ans) à visée professionnelle, mieux axés sur les besoins des entreprises, ne sont pas assez nombreux. La proportion de diplômés de l'enseignement de type B dans l'ensemble des diplômés du supérieur est l'une des plus faibles de l'OCDE (graphique 2.13). Il faudrait développer ces programmes, susceptibles de mieux aligner l'enseignement supérieur avec les besoins du marché de l'emploi. Ils auraient également pour avantages de réduire la durée des études et d'être plus accessibles aux diplômés EFP qui souhaitent poursuivre leurs études.

Graphique 2.13. **Programmes professionnels de l'enseignement supérieur**

Pourcentage d'étudiants poursuivant des études supérieures de type B en 2010.



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748954>

Des études montrent que la formation en entreprise facilite le passage à la vie active des diplômés EFP (Hoeckel, 2008 ; OCDE, 2010e). La formation en entreprise offre plusieurs avantages. Elle permet d'acquérir en situation réelle des compétences techniques sur des équipements modernes et des compétences relationnelles telles que le travail d'équipe, la communication et la négociation. Elle facilite également le recrutement puisque les employeurs et les recrues potentielles apprennent à se connaître, tandis que les stagiaires contribuent à la production de l'entreprise qui les forme. Les offres de formation en entreprise sont en outre l'expression directe des besoins des employeurs, qui proposeront des stages dans les domaines où ils manquent de compétences (OCDE, 2010e). En Slovaquie, seuls 30 % des étudiants des établissements EFP ont effectué une quelconque formation en entreprise. Le système d'éducation et de formation professionnelle semble donc, sous sa forme actuelle, peu attrayant pour les entreprises. Les réformes engagées récemment tendent à encourager l'implication des entreprises. La loi de 2009 sur l'éducation et la formation professionnelle accorde des allègements d'impôts aux employeurs qui acceptent de former des jeunes de ces filières. Il convient de promouvoir davantage l'acquisition d'une expérience professionnelle en cours d'études.

Les systèmes de formation en alternance donnent accès à des compétences qui semblent permettre de mieux répondre aux exigences nouvelles sur le marché du travail (OCDE, 2012a). Les élèves qui alternent apprentissage et cours théoriques sont directement employés par l'entreprise, et donc totalement intégrés au marché du travail durant leurs

études. Néanmoins, il n'est pas toujours facile de mettre en place un système d'apprentissage efficace (encadré 2.3). Les autorités devraient ainsi soutenir le développement de l'apprentissage, par exemple dans certains secteurs sous la forme de projets pilotes. Il faudrait au moins établir un cadre juridique régissant la formation en alternance et les cursus de formation devraient prévoir davantage de stages obligatoires. Ces options sont actuellement envisagées par le gouvernement et devraient être davantage soutenues.

### Encadré 2.3. Mettre en place un système d'apprentissage efficace

Dans tous les pays membres de l'OCDE où l'apprentissage est l'une des principales voies d'accès à l'emploi (Autriche, Allemagne, Suisse), le taux de chômage des jeunes est relativement faible. Bien que l'on dispose de nombreuses preuves de cette efficacité (OCDE, 2010a), on ignore en partie pourquoi tous les pays n'ont pas mis en place ou développé un système de formation professionnelle en alternance. Peut-être est-ce dû à la difficulté de passer progressivement d'un enseignement purement scolaire à un apprentissage pratique, et à la nécessité d'établir certaines conditions préalables à la mise en œuvre efficace d'un système d'apprentissage.

- Un apprentissage efficace donne accès à une formation professionnelle spécialisée à de nombreux individus d'une même cohorte. Il ne s'agit pas d'un dispositif destiné à une minorité d'élèves en difficulté, mais d'une formule intéressante qui procure les compétences requises pour obtenir un emploi de qualité. Dans les pays qui ont développé l'apprentissage, ce dernier constitue une option raisonnable pour les parents et les jeunes qui cherchent à s'insérer dans la vie professionnelle, mais aussi pour les entreprises qui recrutent. Dans certains pays (comme l'Allemagne et l'Autriche), la réglementation est favorable aux apprentis diplômés pour ce qui concerne la recherche d'un emploi, le statut au regard du handicap et la protection de l'emploi, ce qui contribue à rendre le système d'apprentissage attrayant.
- Le recrutement d'un apprenti doit être rentable pour l'employeur, au même titre que n'importe quelle autre embauche. Dans un système de formation en alternance, un apprenti est employé pendant toute la durée de sa formation professionnelle. Contrairement à un stage non rémunéré, la formation pratique en entreprise fait partie intégrante du processus de production de l'entreprise. La rémunération est généralement bien inférieure au salaire minimum (lorsqu'il existe) ou au salaire d'un travailleur non qualifié comparable.
- Un apprentissage efficace aboutit à la validation de compétences dans une profession donnée. Le programme et le contrôle de la qualité de l'apprentissage sont définis en étroite collaboration avec les employeurs. Des examens externes sont organisés pour garantir la qualité de la formation.
- Le modèle d'apprentissage idéal semble allier stabilité structurelle et souplesse au sein de l'entreprise et sur le lieu de travail, comme en témoigne l'excellente tenue du marché de l'emploi en Allemagne durant la crise et la faiblesse persistante du taux de chômage en Autriche et en Suisse. En revanche, la rapidité des changements structurels nécessite d'acquérir des capacités d'adaptation et certaines aptitudes générales. Les dispositifs d'apprentissage efficaces permettent aux apprentis de poursuivre leur formation et d'accéder à l'enseignement supérieur. Bien qu'il reste encore minoritaire, le modèle « diplôme de fin d'études secondaires + apprentissage » remporte un succès croissant et pourrait conjuguer adéquation immédiate avec le marché de l'emploi et capacité à s'adapter aux changements structurels.

Un système national de validation des compétences acquises dans le système d'enseignement et de formation professionnelle pourrait faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande de compétences sur le marché du travail. À l'heure actuelle, l'évaluation finale des compétences est effectuée au niveau de l'établissement. Faute de normes nationales d'évaluation, les tâches retenues pour l'examen final par chaque établissement peuvent être fonction des équipements et des connaissances des enseignants locaux plutôt que d'aptitudes plus généralement recherchées. Par conséquent, le certificat ne donne guère d'informations aux employeurs sur la nature et le niveau de préparation des diplômés, ce qui nuit à leur embauche (OCDE, 2010e). À l'inverse, un certificat fondé sur les résultats obtenus à l'issue d'un examen national permet de prédire plus efficacement la productivité qu'un diplôme délivré dans le cadre d'une évaluation locale (Backes-Gellener et Veen, 2008). Depuis 2008, des programmes fondés sur les compétences ont été établis sur la base de normes nationales et les certificats délivrés par les établissements d'enseignement professionnel contiennent des informations sur les compétences acquises. Il importe également de fournir une méthode cohérente d'évaluation de l'acquisition des connaissances dans les programmes professionnels, de façon à ce que tous les titulaires d'un même diplôme possèdent les mêmes compétences, à un niveau similaire.

### **Développer l'apprentissage tout au long de la vie**

Il est essentiel de favoriser l'apprentissage tout au long de la vie pour éviter une obsolescence des compétences due aux changements structurels des besoins du marché du travail. Cet apprentissage permet aussi d'accroître la productivité de la main-d'œuvre en étoffant les aptitudes et en améliorant les perspectives d'emploi de ceux qui ont quitté le système scolaire prématurément et des chômeurs peu qualifiés (OCDE, 2011b). En 2007, le taux de fréquentation de l'enseignement non formel était relativement élevé en Slovaquie par rapport aux autres pays (41 %, contre 34 % en moyenne dans l'OCDE, OCDE, 2011a)). Néanmoins, le nombre d'heures de formation par participant était assez faible, d'où un nombre réduit d'heures de formation escomptées au cours de la vie active (828 heures, contre 988 en moyenne dans l'OCDE). Des stratégies ont été élaborées en 2007 et 2011 afin d'encourager l'apprentissage tout au long de la vie, mais seules quelques mesures ont été mises en œuvre depuis lors (encadré 2.4).

Pour que le marché de la formation fonctionne correctement, il est capital de disposer d'informations sur la qualité et les retombées de la formation ainsi que de veiller à ce que les acquis soient reconnus sur le marché du travail et dans le système éducatif. Les individus seront plus enclins à investir dans la formation si les compétences qu'ils acquièrent ainsi peuvent être identifiées et valorisées par leurs futurs employeurs. Un cadre réglementaire de validation et d'évaluation des programmes de formation a été créé en 2009. Des mesures visant à faciliter la reconnaissance des compétences acquises lors de formations non formelles et à améliorer l'information sur les programmes de formation ont été progressivement mises en place. Un système national de classification des métiers décrivant les diverses professions et les qualifications qu'elles requièrent est en cours d'élaboration avec le secteur privé. Un système d'information sur la formation continue est également mis sur pied afin d'améliorer l'accès aux renseignements sur les possibilités de formation. Ces initiatives pourraient renforcer l'investissement dans la formation en réduisant certains dysfonctionnements et elles devraient être poursuivies. Parallèlement, pour éviter les chevauchements et les doublons, ces mesures doivent être coordonnées

#### Encadré 2.4. **Mesures nationales de développement de l'apprentissage tout au long de la vie**

Les autorités slovaques ont approuvé la *Stratégie de formation et d'orientation tout au long de la vie* en 2007. La loi sur l'apprentissage tout au long de la vie adoptée en 2009 a défini un nouveau cadre réglementaire pour la formation continue et pour la validation et l'évaluation des programmes. Par ailleurs, elle a posé les jalons d'une reconnaissance de la formation non formelle. Une nouvelle *Stratégie pour l'apprentissage tout au long de la vie*, approuvée par les pouvoirs publics en 2011, énonce de nouvelles priorités et certains plans d'action, comme :

- Créer un réseau d'établissements habilités à valider les acquis à l'issue des formations.
- Établir un système de communication entre établissements d'enseignement et employeurs afin qu'ils puissent échanger des informations sur les « connaissances, aptitudes et compétences » requises sur le marché du travail.
- Créer un système d'information intégré consacré à l'orientation professionnelle afin d'informer sur les possibilités de formation.
- Établir un réseau de centres d'orientation professionnelle permettant de consulter directement des conseillers compétents.
- Élaborer un outil de financement destiné à soutenir l'apprentissage tout au long de la vie.

Aucune mesure concrète n'a encore été mise en œuvre à l'heure actuelle

avec d'autres projets visant à analyser les besoins du marché de l'emploi. Les autorités chargées d'élaborer le système national de classification des métiers devraient notamment coordonner leurs efforts avec les conseils d'éducation et de formation professionnelle évoqués précédemment, qui sont chargés de définir les programmes d'enseignement dans les établissements de cette filière.

Le secteur privé ne soutient guère la formation continue (GHK et Research voor Beleid, 2011). La formation des adultes est financée essentiellement sur fonds publics et le secteur privé est peu impliqué<sup>7</sup>. Le faible taux de participation du secteur privé tend à montrer que les politiques en matière d'apprentissage tout au long de la vie sont trop éloignées des besoins des entreprises.

- S'agissant des entreprises, les mesures incitant les employeurs à promouvoir la formation sont rares. Des clauses obligeant les salariés à rembourser les frais de formation en cas de démission volontaire ont été introduites pour s'assurer que les employeurs voient leur investissement rentabilisé. Les autorités ont également proposé des bons de formation, qui n'ont toutefois pas été utilisés par les entreprises. Ce manque d'adhésion s'explique en partie par la façon dont ces bons ont été conçus : environ 30 % des employeurs déclarent ne pas y avoir recours en raison des lourdeurs administratives qu'ils entraînent et ils sont quelque 20 % à ne pas remplir les conditions requises pour en bénéficier.
- Pour les travailleurs, deux principaux obstacles limitent la participation à la formation des adultes : son coût et la difficulté à concilier formation et exercice d'un emploi (*Eurostat Adult Education Survey*, 2006). Ces deux obstacles sont plus fréquents en Slovaquie que dans la moyenne des pays de l'UE et il n'y a guère eu d'initiative pour y remédier.

- Les formations dispensées par les organismes publics et privés ne se concentrent pas sur les aptitudes professionnelles et ne répondent pas toujours aux besoins du marché de l'emploi. Les établissements d'éducation et de formation professionnelle ne s'occupent pas de formation des adultes (1 % des adultes en formation continue ont été formés par des établissements d'enseignement secondaire). S'ils étaient davantage impliqués dans la formation des adultes, cela pourrait renforcer le lien qu'ils entretiennent avec le marché du travail et lever les obstacles au développement de cette formation.

D'une part, il faudrait davantage inciter les employeurs à consacrer plus de moyens et de temps à la formation et, d'autre part, des analyses comparatives internationales s'imposent pour réformer l'aide publique à l'apprentissage tout au long de la vie. Il existe diverses formes de financement et de mesures incitatives en faveur de la formation dans les pays membres de l'OCDE. Les contributions obligatoires (taxe d'apprentissage comme en France ou comptes formation individuels comme au Danemark) se révèlent très efficaces pour augmenter l'investissement dans la formation mais pèsent sur le coût de la main-d'œuvre. Autoriser la déduction des frais de formation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, méthode moins contraignante pour les entreprises, s'est également révélé favorable à l'apprentissage tout au long de la vie (OCDE, 2005b). Il faudrait envisager d'instaurer des avantages fiscaux de cette nature en Slovaquie. Des prêts bonifiés remboursables en fonction des revenus futurs pourraient aussi être accordés aux personnes suivant une formation afin d'éviter que des contraintes de crédit freinent l'investissement dans la formation. Subventionner l'apprentissage tout au long de la vie impliquera de surveiller plus attentivement la qualité des formations dispensées. Le système d'agrément des prestataires de formation est opérationnel mais ces derniers ne communiquent pas de renseignements sur leurs résultats, comme la loi les y oblige pourtant (GHK et Research voor Beleid, 2011). Les prestataires qui ne respectent pas leurs obligations devraient être exclus des marchés publics futurs et il faudrait améliorer la collecte des données afin de faciliter l'évaluation des politiques d'apprentissage tout au long de la vie.

Les travailleurs peu qualifiés et d'un certain âge ne participent guère aux programmes de formation des adultes. En particulier, le nombre d'heures de formation des adultes ayant un niveau d'instruction inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire est relativement faible au regard de la moyenne de l'OCDE. Seuls 14 % des travailleurs ayant un faible niveau d'études suivaient une formation continue en 2007, soit 48 points de moins que les adultes diplômés de l'enseignement supérieur. Ceux qui suivaient un enseignement non formel avaient trois fois moins d'heures de formation que les travailleurs très instruits. Il faudrait encourager la participation des travailleurs peu qualifiés et d'un certain âge car l'amélioration de la productivité et des capacités d'adaptation de ces deux catégories pourrait procurer des avantages collectifs supérieurs aux gains individuels. Ainsi, les travailleurs ainsi formés devraient rester plus longtemps en activité. D'autre part, investir davantage dans leur capital humain devrait aussi adresser un signal important (Bassanini et al., 2005 ; Chisholm, Burns, 1999). Parallèlement, pour les entreprises, investir dans la formation de travailleurs peu instruits ou d'un certain âge peut ne pas être suffisamment rentable ou aussi rentable que d'investir dans la formation de jeunes hautement qualifiés (dans le cas des salariés d'un certain âge, en raison de l'approche de la retraite et, dans le cas des salariés peu instruits, en raison de la nécessité de suivre un enseignement général, qui n'est pas directement rentable pour l'entreprise).

Cette situation conduit à un investissement sous-optimal des travailleurs peu qualifiés ou d'un certain âge dans la formation continue, une tendance qu'il faudrait contrer par le biais de mesures publiques. À quelques exceptions près, les fonds publics pour la formation des adultes ne sont pas ciblés en Slovaquie<sup>8</sup>. Il faudrait accroître les incitations des entreprises à former les personnes peu instruites et les travailleurs âgés, comme c'est par exemple le cas en Autriche, où les subventions à la formation dépendent de la situation des bénéficiaires et sont plus importantes pour les travailleurs peu instruits (OCDE, 2005b).

### Encadré 2.5. **Recommandations relatives à la politique d'éducation**

#### **Mieux affecter les fonds et accroître les dépenses ciblées pour améliorer les résultats minimums du système éducatif**

- Supprimer les fonds supplémentaires dont bénéficient les établissements d'enseignement général à cycle en huit ans, ainsi qu'il est prévu, et accroître les incitations à intégrer dans des classes ordinaires les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers.
- Revaloriser la rémunération des enseignants et mettre en œuvre des mesures structurelles visant à accroître les performances du système, notamment en renforçant le réseau des écoles, en augmentant le nombre d'élèves par classe et en élargissant les possibilités de rémunération aux résultats. Encourager le partage des meilleures pratiques en récompensant la collaboration entre les établissements. Développer les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie et offrir de nouvelles perspectives de carrière aux enseignants.
- Accroître le soutien en faveur des élèves défavorisés. Encourager davantage la participation des enfants roms et des enfants issus de familles modestes à l'enseignement préscolaire en le rendant obligatoire. Continuer d'empêcher les placements abusifs d'enfants roms dans des écoles spéciales et d'encourager l'intégration des Roms dans l'enseignement ordinaire. Accélérer la mise en œuvre des mesures prévues par la stratégie nationale d'intégration des Roms et en assurer un suivi régulier (en particulier, réformer le système de regroupement des enfants dans les établissements d'enseignement spécial selon leurs aptitudes et accroître le nombre d'aides-enseignants).
- Adapter le parc d'établissements aux évolutions démographiques et des compétences. Encourager les fusions d'établissements en accordant des dotations indépendantes de la taille de l'établissement et en relevant le plafond légal d'élèves par classe. Favoriser l'intégration des établissements secondaires techniques et des lycées d'enseignement général, les cours généraux communs aux deux filières étant dispensés conjointement.
- Améliorer l'utilisation des évaluations disponibles pour repérer les établissements les moins performants et déterminer les meilleures pratiques.

#### **Faciliter le passage de l'école à la vie active**

- Favoriser l'acquisition d'une expérience professionnelle en cours d'études et développer l'éducation et la formation professionnelles en entreprise en créant un cadre juridique régissant la formation en alternance. Envisager de soutenir le développement de l'apprentissage dans certains secteurs ou, a minima, développer le système de stages obligatoires.
- Mettre sur pied un système national de validation des compétences acquises dans l'éducation et la formation professionnelles, en élaborant une méthode cohérente pour évaluer les retombées de l'enseignement professionnel.

**Encadré 2.5. Recommandations relatives à la politique d'éducation (suite)**

- Élaborer des programmes d'enseignement supérieur courts (2 à 3 ans), souples et à visée plus professionnelle.
- Veiller à ce que les conseils d'éducation et de formation professionnelle soient efficaces et coopèrent étroitement.

**Développer l'apprentissage tout au long de la vie**

- Mieux inciter les employeurs à consacrer davantage de moyens et de temps à la formation, en améliorant par exemple le système des bons de formation ou en autorisant la déduction fiscale des frais de formation. Accorder des prêts bonifiés remboursables en fonction des revenus futurs aux personnes suivant une formation. Renforcer les incitations pour les travailleurs peu instruits et d'un certain âge.
- Prendre d'autres mesures facilitant la reconnaissance des compétences acquises lors des formations non formelles et améliorant l'accès aux informations sur les possibilités de formation. Impliquer davantage les établissements d'éducation et de formation professionnelle dans la formation des adultes.

**Notes**

1. Les données proviennent de la base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail. Les données incluent souvent les allocations de formation, salaires ou autres formes d'aide au revenu versés aux participants. Les données slovaques intègrent certains types de paiements au titre du soutien au revenu, mais pas l'allocation d'aide à l'exercice d'une activité ou les prestations sociales normales versées dans certains cas aux participants aux PAMT. L'allocation d'aide à l'exercice d'une activité a pour finalité déclarée de réintégrer les chômeurs au marché du travail, car elle est octroyée aux demandeurs d'emploi qui participent à des programmes de création d'emploi (travaux d'intérêt général), et peut donc être considérée comme une mesure active du marché du travail. En 2009, les dépenses consacrées à cette allocation s'élevaient à 10 millions EUR, soit 6 % du total des PAMT et 0.02 % du PIB. L'inclusion de cette dépense dans la base de données n'a guère d'effet sur les chiffres présentés dans ce chapitre. Les autres prestations sociales normales ne sont pas conditionnées à la disponibilité pour un emploi ou à la participation aux PAMT (contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE) ; par conséquent, elles ne sont pas considérées comme des dépenses au titre des PAMT.
2. Selon l'article 8 de la loi sur les services de l'emploi, les demandeurs d'emploi défavorisés englobent notamment : les jeunes diplômés de moins de 25 ans qui ont achevé une formation professionnelle à temps complet au cours des deux dernières années et qui n'ont pas trouvé un premier emploi rémunéré ; les chômeurs âgés de plus de 50 ans ; les chômeurs de longue durée enregistrés auprès des services de l'emploi pendant au moins 12 mois au cours des 16 derniers mois ; les personnes ayant des problèmes de santé ; les migrants de l'Union européenne ; les personnes qui n'ont pas achevé d'études secondaires.
3. Les connaissances obligatoires sont définies par l'administration centrale et doivent figurer dans les programmes d'enseignement.
4. En outre, les dépenses au titre des services auxiliaires, en pourcentage du total des dépenses consacrées à l'éducation, sont plus élevées que dans d'autres pays de l'OCDE. Au moins 10 % des dépenses totales effectuées par les établissements d'enseignement sont allouées à ces services (transports, restauration, logement, etc.) dans les établissements d'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non supérieur.
5. 0.5 % du PIB correspond à une augmentation de la rémunération moyenne des enseignants de 50 %, multipliée par le nombre total d'enseignants dans l'enseignement primaire et secondaire (y compris les cotisations sociales). Les sources utilisées sont la base de données de l'UEO pour le nombre d'enseignants et la publication de l'OCDE *Regards sur l'éducation 2012* pour la rémunération moyenne.

6. Les diplômés de l'enseignement professionnel intègrent plus ou moins aisément le marché de l'emploi selon leur spécialisation. Leurs taux de chômage variaient de 7 % pour le secteur médical et pharmaceutique à 34 % dans les domaines agricole et vétérinaire en 2011 (Institut d'information et de projections en matière d'éducation, 2011).
7. En 2010, elle était par exemple financée à hauteur de 9 % par les participants, 10 % par le secteur privé et 81 % par le secteur public (dont près de 70 % par des fonds de l'UE).
8. Certaines initiatives ciblant les jeunes et financées grâce aux fonds de l'UE sont mises en œuvre. Par exemple, le projet KomPrax a pour but de former les 15 à 17 ans dans les domaines de la gestion de projet, de la résolution de problèmes, de la communication, de la réalisation d'exposés, des connaissances financières et du travail d'équipe.

### **Bibliographie**

- Afonso, A. et M. St. Aubyn (2005), « Non-parametric approaches to educational and health expenditures efficiency in OECD countries », *Journal of Applied Economics* 8(2), pp. 227ff.
- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2006), « Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets », *Documents de travail de la Banque centrale européenne*, n° 581.
- Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2012), « La situation des Roms dans 11 États membres – Les résultats des enquêtes en bref », Office des publications de l'Union européenne.
- Amnesty International (2010), « Unlock their future; end the segregation of Romani Children in Slovakia's Schools », Amnesty International, Londres.
- Backes-Gellener, U. et S. Veen (2008), « The Consequences of Central Examinations on Educational Quality Standards and Labour Market Outcomes », *Oxford Review of Education*, vol. 34, n° 5, octobre 2008, pp. 569-588.
- Banque mondiale (2012a), « Protecting the Poor and Promoting Employability, An assessment of the social assistance system in the Slovak Republic », Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2012b), « Policy Advice on the Integration of Roma in the Slovak Republic, Overview of Main Findings », Banque mondiale, Washington, DC.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 35, Éditions OCDE.
- Bils, M. et P. Klenow (2000), « Does Schooling Cause Growth? », *American Economic Review*, vol. 90, pp. 1160-1183.
- Boone, J. et J.C. van Ours (2004), « Effective Active Labor Market Policies », *IZA Discussion Papers*, n° 1335.
- Bouis, R., R. Duval et F. Murtin (2011), « The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth Across OECD and Non-OECD Economies: New Evidence from Growth Regressions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 843, Éditions OCDE.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2009), « Active labour market policy Evaluations: a Meta-analysis », *IZA Discussion Papers*, n° 4002.
- Carey, D. (2007), « Improving Education Outcomes in the Slovak Republic », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 578, Éditions OCDE.
- Causa, O. et A. Johansson (2009), « Intergenerational Social Mobility », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 707, Éditions OCDE.
- Bureau central de l'emploi (2011), « Implementation of Active Labour Market Policy Tools in 2010 », Bureau central de l'emploi, des affaires sociales et familiales, Bratislava.
- Chisholm, C.U. et G.R. Burns (1999), « The Role of Work-Based and Workplace Learning in the Development of Life-long Learning for Engineers », *Global Journal of Engineering, Educ.*, vol. 3, n° 3.
- Dar, A. et P. Zafiris Tzannatos (1999), « Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations », *Social Protection Discussion Papers*, n° 9901, Banque mondiale, Washington, DC.
- Duell, N., D. Grubb et S. Singh (2009), « Activation Policies in Finland », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 98, Éditions OCDE.



- Duell, N. et al. (2010a), « Activation Policies in Switzerland », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 112, Éditions OCDE.
- Duell, N. et al. (2010b), « Activation Policies in Japan », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 113, Éditions OCDE.
- Friedman, E. et M. Surdu (2009), « School as a ghetto. Systemic overrepresentation of Roma in special education in Slovakia », Paris : Roma Education Fund.
- Gonand, F. (2007), « The Impact on Growth of Higher Efficiency of Public Spending on Schools », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 547, Éditions OCDE, Doi : 10.1787/283634243573.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 543, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/315010655867>.
- Grigoli, F. (2012), « Public Expenditure in the Slovak Republic: Composition and Technical Efficiency », *Documents de travail du FMI*, n° 12/173.
- Grubb, D., S. Singh et P. Tergeist (2009), « Activation Policies in Ireland », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 75, Éditions OCDE.
- GHK et Research voor Beleid (2011), *Country Report on the Action Plan on Adult Learning: Slovakia*.
- Handel, M.J. (2012), « Trends in job skill demands in OECD countries », *Documents de travail sur l'emploi, le travail et les affaires sociales*, Éditions OCDE, à paraître.
- Hanushek, E.A. et L. Woessmann (2009), « Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation », *Documents de travail du NBER*, n° 14633.
- Hanzelova, E. et Z. Kostolna (2006), « Služby zamestnanosti v nových podmienkach: Analýza implementačnej praxe », *Rodina Práca a Politika*.
- Harvan, P. (2010), « Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky trhu práce na Slovensku » (Évaluation de l'efficacité et de l'efficacé des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail en Slovaquie), *Economic Analysis*, n° 20, Institut de politique financière du ministère des Finances de la République slovaque.
- Hespel, V., P.-E. Lecerf et E. Monnet (2011), « Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni », *Rapport n° 2010M06402 de l'Inspection générale des finances*.
- Hoeckel (2007), « Cost and Benefits in Vocational Education and Training », Institut d'information et de projections en matière d'éducation (2011), « The unemployment of secondary school graduates », Institut d'information et de projections en matière d'éducation, Bratislava.
- Inspection scolaire nationale (2011), *Report on the status and level of education in schools and school facilities in the Slovak Republic in the academic year 2010/2011*, Inspection scolaire nationale, Bratislava.
- Jacobi, L. et J. Kluge (2006), « Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany », *IZA Discussion Papers*, n° 2100, IZA, Bonn.
- Joumard I. et al. (2003), « Améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques : l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique*, n° 37, Éditions OCDE.
- Kalužná, D. (2008), « Main Features of the Public Employment Service in the Slovak Republic », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 72, Éditions OCDE.
- Kluge, J. (2010), « The effectiveness of European active labour market programs », *Labour Economics*, 17, n° 6, pp. 904-918.
- Mc Kinsey (2010), « How the world's most improved school systems keep getting better », in Moushed, M., C. Chijioke et M. Barber, *Education*, Mc Kinsey and Co., Londres.
- Marcincin, A. et L. Marcincinová (2009), *The Cost of Non-Inclusion. The key to integration is respect for diversity*, Open Society Foundation, Bratislava.
- Martin, J.P. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2, pp. 9-56.
- Mandl, U., A. Dierx et F. Ilzkovitz (2008), « The effectiveness and efficiency of public spending » *European Economy. Economic Papers*, 301, Commission européenne, Bruxelles.
- Meager, N. (2009), « The role of training and skills development in active labour market policies », *International Journal of Training and Development*, vol. 13, n° 1, pp 1-18.

- Nadazdyova, M. (2011), « Current system of social benefits in Slovakia and proposed reforms », Workshop Proposal and Realisation of Activation Policies, Tulip House, 11 octobre 2011.
- OCDE (2005a), « Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluations d'impact », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005*, Éditions OCDE.
- OCDE (2005b), *Promouvoir la formation des adultes*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007a), *Des emplois pour les jeunes, République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007b), *Étude économique de la République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009b), *Étude économique de la République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009c), *Créer des environnements efficaces pour l'enseignement et l'apprentissage : premiers résultats de l'enquête internationale sur les enseignants, l'enseignement et l'apprentissage (TALIS)*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, p. 19, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Étude économique de la République slovaque*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010c), *Le coût élevé des faibles performances éducatives*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010d), *Résultats du PISA 2009 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement. Ressources, politiques et pratiques*, vol. IV, PISA, Éditions OCDE.
- OCDE (2010e), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010f), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b) *La Stratégie de l'OCDE sur les compétences*, brochure, Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012b), « Does Money Buy Strong Performance in PISA? », *PISA in Focus*, n° 13, Éditions OCDE.
- van Ours, J.C. (2000), « Do Active Labor Market Policies Help Unemployed Workers to Find and Keep Regular Jobs? », *Iza Discussion Papers*, n° 12.
- Paci, P. et al. (2007), *Internal Labor Mobility in Central Europe and the Baltic Region*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Poppe N., J. Strawn et K. Martinson (2003), « Whose Job Is It? Creating Opportunities for Advancement », in Giloth, Robert P. (éd.), *Workforce Intermediaries in the 21st Century*.
- Programme des Nations Unies pour le développement (2012), *Report on the Living Conditions of Roma Households in Slovakia 2010*, Bureau régional du PNUD pour l'Europe et le Commonwealth des États indépendants, Bratislava, à paraître.
- Psacharopoulos, G. et H.A. Patrinos (2004), « Returns to Investment in Education: A Further Update », *Education Economics*, vol. 12, n° 2, pp. 111-134.
- Quintini G. (2011), « Right for the Job: Over-qualified or Under-Skilled », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 120, Éditions de l'OCDE.
- Šiškovič, M. (2011), « Investovat do vzdelania sa oplati (L'investissement dans l'éducation est rentable) », *Policy Brief*, n° 2011/2, Institut de politique financière, Bratislava.
- Šiškovič, M. (2012), « Slovenske školky: malo kapacit a nizsia ucast socialne slabších rodín », (Les écoles maternelles slovaques : peu de capacités et faible participation des familles socialement défavorisées), *Policy Brief*, Institut de politique financière, Bratislava, à paraître.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 546, Éditions OCDE.
- Vagac, L. (2010), « EEO review: Youth Employment Measures, 2010, Slovakia », Centre for Economic development, Observatoire européen de l'emploi.
- Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 131, Éditions OCDE.



## **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.

Études économiques de l'OCDE

# RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

THÈMES SPÉCIAUX : CADRE BUDGÉTAIRE, POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ  
DU TRAVAIL, ÉDUCATION

## Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013  
Allemagne, février 2012  
Australie, décembre 2012  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, mai 2013  
Brésil, octobre 2011  
Canada, juin 2012  
Chili, janvier 2012  
Chine, mars 2013  
Colombie, janvier 2013  
Corée, avril 2012  
Danemark, janvier 2012  
Espagne, novembre 2012  
Estonie, octobre 2012  
États-Unis, juin 2012  
Fédération de Russie, décembre 2011  
Finlande, février 2012  
France, mars 2013  
Grèce, août 2011  
Hongrie, mars 2012  
Inde, juin 2011  
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011  
Islande, juin 2011  
Israël, décembre 2011  
Italie, mai 2011  
Japon, avril 2013  
Luxembourg, décembre 2012  
Mexique, mai 2013  
Norvège, février 2012  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2012  
Pologne, mars 2012  
Portugal, juillet 2012  
**République slovaque, décembre 2012**  
République tchèque, novembre 2011  
Royaume-Uni, février 2013  
Slovénie, avril 2013  
Suède, décembre 2012  
Suisse, janvier 2012  
Turquie, juillet 2012  
Union européenne, mars 2012  
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque 2012*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-svk-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2012-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](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2012/Supplément 1  
Décembre 2012

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

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3534  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-18492-3  
10 2012 19 2 P 9



789264 184923