



# Études économiques de l'OCDE

## RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

NOVEMBRE 2014





# Études économiques de l'OCDE : République slovaque 2014

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 (2015), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque 2014*, Éditions OCDE, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-svk-2014-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2014-fr)

ISBN 978-92-64-20737-0 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-20738-7 (PDF)

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

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

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

**Crédits photo :** Couverture © JK Photo/Shutterstock.com.

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

© OCDE 2015

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

Statistiques de base de la République slovaque, 2013. ....	7
<b>Résumé</b> .....	9
Principales conclusions .....	10
Principales recommandations .....	11
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	13
Enjeux économiques à court terme et politique budgétaire .....	15
<i>Recommandations concernant la poursuite et la rationalisation de l'effort         d'assainissement budgétaire</i> .....	21
Obstacles à la croissance à long terme .....	21
Réformer le secteur public. ....	24
<i>Recommandations concernant la réforme du secteur public</i> .....	32
Stimuler la croissance dans les régions à la traîne .....	32
<i>Recommandations destinées à stimuler la croissance dans les régions à la traîne</i> ....	43
Bibliographie .....	43
Annexe. <b>Progrès accomplis en matière de réformes structurelles</b> .....	47
<b>Chapitres thématiques</b>	
Chapitre 1. <b>Réformer le secteur public</b> .....	55
Efficience de la planification budgétaire : ancrer la procédure budgétaire dans une perspective à plus long terme .....	56
Efficience allocative : les dépenses doivent mieux correspondre aux priorités ...	60
Efficience institutionnelle : réduire la fragmentation budgétaire et améliorer la coordination .....	64
Efficience de la gestion : moderniser l'administration publique .....	69
Efficience économique : alléger les obligations du secteur privé .....	77
<i>Recommandations concernant la réforme du secteur public</i> .....	87
Notes .....	88
Bibliographie .....	88
Chapitre 2. <b>Stimuler la croissance dans les régions les moins dynamiques</b> .....	91
Développer le marché du logement locatif. ....	95
Améliorer l'employabilité des travailleurs peu qualifiés en développant les politiques actives du marché du travail .....	99
Recentrer les politiques éducatives sur les objectifs en matière d'emploi .....	108
Améliorer les infrastructures de transport et d'innovation .....	113
Tirer le meilleur parti possible des fonds de l'UE. ....	121
<i>Recommandations visant à favoriser une croissance inclusive dans les régions         les moins dynamiques</i> .....	124
Bibliographie .....	126

**Encadré**

1. Règles nationales d'endettement prévues par la Constitution . . . . .	19
2. Règles budgétaires applicables aux communes et aux régions . . . . .	31
1.1. La décentralisation en Slovaquie . . . . .	68
1.2. Utilisation de l'administration en ligne pour réaliser les objectifs des réformes . . .	75
1.3. L'analyse d'impact de la réglementation en Slovaquie . . . . .	83
2.1. Les aides au logement en Slovaquie . . . . .	97
2.2. La réforme du service public de l'emploi . . . . .	102
2.3. Extension des conventions collectives . . . . .	107
2.4. Principaux axes de la réforme de la réglementation des marchés publics . . .	114
2.5. Principaux obstacles à la construction d'autoroutes . . . . .	115

**Tableaux**

1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques . . . . .	17
2. Fonctionnement du marché du travail . . . . .	22
1.1. Critères de viabilité des finances publiques . . . . .	57
1.2. Coût de recouvrement de l'impôt . . . . .	79
2.1. Répartition des aides publiques entre l'accession à la propriété et le logement locatif . . . . .	97
2.2. Durée du chômage par région . . . . .	101
2.3. Répartition nationale et régionale des ressources entre les différents programmes d'activation . . . . .	103
2.4. Répartition régionale des pôles d'activité . . . . .	120
2.5. Part des fonds de l'UE allouée aux programmes régionaux . . . . .	123

**Graphiques**

1. Principaux enjeux liés à la croissance et aux inégalités en Slovaquie . . . . .	14
2. Les résultats de la Slovaquie sont relativement médiocres pour la plupart des dimensions du bien-être matériel . . . . .	15
3. Principaux indicateurs économiques à court à moyen terme . . . . .	16
4. Dépenses des administrations publiques . . . . .	18
5. L'efficacité du recouvrement de l'impôt est faible . . . . .	20
6. La Slovaquie est spécialisée dans les biens manufacturés à faible valeur ajoutée . . . . .	23
7. Assurer une transition vers des activités propres . . . . .	24
8. La République slovaque est à la traîne en matière d'utilisation des instruments d'administration électronique . . . . .	25
9. La gestion des ressources humaines laisse à désirer dans le secteur public . .	26
10. L'environnement des entreprises peut être amélioré . . . . .	28
11. Absorption des fonds de l'Union européenne (UE) . . . . .	29
12. Les disparités entre régions sont marquées et s'accroissent . . . . .	33
13. La mobilité interrégionale des travailleurs est faible . . . . .	34
14. Les aides publiques sont axées de manière prédominante sur l'accession à la propriété . . . . .	35
15. Il faut ajuster les politiques actives du marché du travail (PAMT) pour renforcer la mobilité des travailleurs . . . . .	36
16. Le salaire minimum n'est pas adapté à la situation locale du marché du travail . .	38

17. La situation des personnes peu qualifiées sur le marché du travail est pire dans les régions à la traîne . . . . .	39
18. Il est essentiel de renforcer les infrastructures . . . . .	40
19. Les entreprises du centre et de l'est du pays ont une faible capacité d'absorption technologique . . . . .	41
1.1. Ressources mises en œuvre et résultats dans le secteur de la santé . . . . .	59
1.2. Dépenses des administrations publiques . . . . .	60
1.3. Structure des dépenses des administrations publiques . . . . .	61
1.4. Résultats scolaires dans l'enseignement secondaire et dépenses par élève . . . . .	62
1.5. L'investissement public et la qualité des infrastructures sont insuffisants . . . . .	63
1.6. Ressources mises en œuvre et performance des services publics généraux . . . . .	71
1.7. Dépenses au titre des marchés publics . . . . .	72
1.8. Administration en ligne . . . . .	73
1.9. L'agenda numérique . . . . .	74
1.10. La gestion des ressources humaines doit être améliorée . . . . .	76
1.11. Ampleur du phénomène des pots-de-vin et du sentiment de corruption dans certains secteurs . . . . .	77
1.12. Le coin fiscal est élevé . . . . .	78
1.13. Le recouvrement de l'impôt est peu efficace . . . . .	79
1.14. Les obstacles à la création d'entreprise ont été réduits . . . . .	81
1.15. Formalités réglementaires pesant sur les PME . . . . .	82
1.16. Libéralisation des services . . . . .	85
1.17. Indicateurs du pouvoir judiciaire . . . . .	86
1.18. Budget TIC de la justice et performance judiciaire . . . . .	86
2.1. Les inégalités régionales sont fortes et la population peu satisfaite de la vie en Slovaquie . . . . .	92
2.2. Les disparités régionales sont fortes et s'accroissent . . . . .	94
2.3. Disparités régionales en matière de chômage, 2013 . . . . .	95
2.4. La mobilité géographique et professionnelle des travailleurs est faible . . . . .	96
2.5. Le taux de propriétaires de logement est élevé . . . . .	96
2.6. Le chômage des moins qualifiés est le principal défi que doit relever la Slovaquie . . . . .	100
2.7. Les ressources du SPE sont insuffisantes et des gains d'efficacité pourraient être réalisés . . . . .	101
2.8. Le coin fiscal sur les bas salaires est élevé . . . . .	105
2.9. Le salaire minimum doit être ajusté en fonction des conditions locales du marché du travail . . . . .	106
2.10. La formation continue est quasiment inexistante dans les régions moins développées . . . . .	109
2.11. La situation des jeunes sur le marché du travail est difficile . . . . .	110
2.12. Les ressources allouées à l'enseignement professionnel devraient être également réparties . . . . .	110
2.13. L'égalité des chances est sérieusement mise à mal dans l'enseignement . . . . .	111
2.14. Il est essentiel de développer les infrastructures . . . . .	113
2.15. La qualité des routes laisse à désirer . . . . .	116
2.16. La capacité d'absorption technologique des entreprises du centre et de l'est du pays doit être renforcée . . . . .	117

2.17. L'aide publique à la R-D des entreprises est insuffisante. . . . .	118
2.18. La Slovaquie est l'un des principaux bénéficiaires des fonds structurels et de cohésion de l'UE sur la période 2014-20 . . . . .	122
2.19. Les régions les moins dynamiques reçoivent généralement moins de fonds de l'Union européenne que prévu . . . . .	123
2.20. La répartition sectorielle des fonds de l'UE répond aux défis posés par la croissance . . . . .	124

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

La situation économique et les politiques de la République slovaque ont été évaluées par le Comité le 10 septembre 2014. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 15 octobre 2014.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Lilas Demmou sous la direction d'Andreas Wörgötter. Seung-Hee Koh a apporté une aide à la recherche. Arthur Radziwill et Yana Vaziakova ont contribué à un stade initial. L'étude a également bénéficié de la contribution des consultants Robert Price, Gabriel Machlica, Martin Halus et Robert Menkyna.

L'Étude précédente de la République slovaque a été publiée en décembre 2012.

Des informations sur la dernière Étude ainsi que sur les précédentes et des informations complémentaires sur la manière dont les Études sont préparées, sont disponibles sur [www.oecd.org/eco/surveys](http://www.oecd.org/eco/surveys).

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

## Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.



# STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE, 2013

Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE\*

## PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL

Population (millions) :	5.4		Densité de population par km <sup>2</sup>	110.4	(34.8)
Moins de 15 ans (%)	15.3	(18.2)	Espérance de vie (années, 2012) :	76.2	(80.2)
Plus de 65 ans (%)	13.5	(15.6)	Hommes	72.5	(77.5)
Personnes nées à l'étranger (% , 2011)	n.d.		Femmes	79.9	(82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.1	(0.5)	Dernières élections générales	Mars 2012	

## ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (%) :		
À prix courants (milliards USD)	95.8		Secteur primaire	3.0	(2.5)
À prix courants (milliards EUR)	72.1		Industrie, construction incluse	34.2	(27.8)
Croissance moyenne réelle des 5 dernières années (%)	1.0	(0.8)	Services	62.8	(69.5)
PIB par habitant (milliers USD, à PPA)	26.1	(38.1)			

## ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB

Dépenses	38.7	(42.4)	Dettes financières brutes	59.9	(109.7)
Recettes	35.9	(36.6)	Dettes financières nettes	28.4	(69.8)

## COMPTES EXTÉRIEURS

Taux de change (EUR par USD)	0.753		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises) :		
Taux de change à PPA (USA = 1)	0.510		Machines et matériel de transport	57.2	
En pourcentage du PIB			Produits manufacturés	17.1	
Exportations de biens et services	97.6	(53.0)	Articles manufacturés divers	8.6	
Importations de biens et services	91.3	(49.0)	Principales importations (% du total des importations de marchandises) :		
Solde des opérations courantes	2.1	(-0.1)	Machines et matériel de transport	42.4	
Position extérieure globale nette	-68.2		Produits manufacturés	15.1	
			Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	13.1	

## MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION

Taux d'emploi des 15-64 ans (%) :	59.9	(65.2)	Taux de chômage, enquête sur la population active (15 ans et plus, %) :	14.2	(7.9)
Hommes	66.4	(73.1)	Chômage des jeunes (15-24 ans, %)	33.7	(16.1)
Femmes	53.3	(57.4)	Chômage de longue durée (un an et plus, %)	9.5	(2.7)
Taux d'activité des 15-64 ans (%)	69.8	(71.1)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (% , 2011)	18.8	(31.5)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 770	(1771)	Dépenses intérieures brutes au titre de la R-D (% du PIB, 2012)	0.8	(2.4)

## ENVIRONNEMENT

Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep) :	3.1	(4.2)	Émissions de CO <sub>2</sub> par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2011)	6.3	(9.9)
Énergies renouvelables (%)	8.4	(8.8)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m <sup>3</sup> , 2012)	0.1	
Concentration de particules fines (milieu urbain, PM <sub>10</sub> , µg/m <sup>3</sup> , 2011)	30.1	(28.0)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2012)	0.3	

## SOCIÉTÉ

Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2011)	0.261	(0.308)	Résultats scolaires (scores du PISA, 2012)		
Taux de pauvreté relative (% , 2011)	8.3	(11.1)	Compréhension de l'écrit	463	(497)
Revenu équivalent médian des ménages (milliers USD à PPA, 2010)	12.7	(20.4)	Culture mathématique	482	(494)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Culture scientifique	471	(501)
Soins de santé (2012)	8.1	(9.2)	Représentation des femmes au Parlement (% , septembre 2014)	18.7	(26.7)
Retraites (2009)	7.4	(8.7)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB)	0.09	(0.37)
Enseignement (primaire, secondaire, postsecondaire non tertiaire, 2010)	3.1	(4.0)			

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

\* Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles sur les pays de l'OCDE est calculée, sous réserve qu'il existe des données pour au moins 29 pays membres de l'Organisation.

Sources : Calculs fondés sur des informations tirées des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie (AIE), Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI) et Union interparlementaire.



## Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

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.

## Principales conclusions

La croissance dynamique de la Slovaquie a été portée essentiellement par les investissements directs étrangers (IDE) réalisés dans le secteur manufacturier exportateur, surtout dans la partie occidentale du pays ; les parties centrale et orientale sont à la traîne. La dette publique a fortement augmenté depuis la crise mondiale de 2009 et se rapproche maintenant des plafonds fixés par la Constitution. De fait, elle est trop élevée pour permettre aux autorités de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. La reprise économique à court terme dépendra de l'amélioration de la confiance dans la zone euro, qui sera indispensable pour financer les investissements dans un contexte de restrictions budgétaires. À long terme, le pays devra engager des réformes structurelles dans le secteur public ainsi que les réformes nécessaires pour rehausser la croissance dans les régions à la traîne.

**Poursuivre et rationaliser l'effort d'assainissement budgétaire.** L'effort considérable d'assainissement budgétaire a contribué à étayer la confiance des marchés de capitaux à l'égard de la Slovaquie. Cependant, il a aussi affaibli les facteurs intérieurs de croissance, notamment sous l'effet de la baisse des dépenses publiques d'investissement et de la hausse des taux d'imposition. L'efficacité du recouvrement des recettes a été améliorée, mais elle peut l'être encore. Les recettes dépendent trop des cotisations sociales assises sur les salaires, alors que la part des taxes environnementales et des impôts fonciers est faible. Les règles budgétaires constitutionnelles commencent à exercer des contraintes sur l'administration centrale, et les restrictions budgétaires se feront bientôt sentir au niveau des régions également. Les mesures exceptionnelles adoptées ont moins contribué que prévu initialement à l'assainissement des finances publiques. Des mesures structurelles sont nécessaires pour rétablir la viabilité à long terme des activités des administrations publiques sans nuire à la croissance et à l'équité.

**Réformer le secteur public.** Les résultats de la Slovaquie laissent à désirer en termes d'efficacité du secteur public, ce qui réduit les marges de manœuvre disponibles à la fois pour mener à bien l'assainissement budgétaire et pour financer des mesures favorables à la croissance. Le secteur public est à la traîne en ce qui concerne le passage à l'administration électronique et aux marchés publics dématérialisés. Les pratiques de gestion des ressources humaines ont conduit à une forte rotation du personnel. Le cadre réglementaire et le système judiciaire ne soutiennent toujours pas suffisamment les activités des entreprises, et la corruption perçue constitue un obstacle à la croissance. L'efficacité des dépenses publiques et l'absorption des fonds de l'UE souffrent tous deux de l'absence d'évaluation et de coordination systématiques entre les ministères, de procédures complexes et de la faiblesse des capacités administratives. Des partenariats public-privé ont dû être annulés en raison de procédures non transparentes et de coûts de financement élevés. La forte centralisation a affaibli les incitations à l'efficacité des administrations infranationales (dont relèvent 60 % des investissements publics) et un grand nombre de communes sont de trop petite taille pour fournir de manière efficace les services publics.

**Stimuler la croissance dans les régions à la traîne.** Les inégalités entre régions figurent parmi les plus fortes de la zone OCDE. Des pénuries de qualifications perdurent dans la région de Bratislava, de même que des problèmes d'inadéquation des qualifications et d'inégalité des ressources technologiques et humaines disponibles dans les régions du Centre et de l'Est. L'inadéquation des infrastructures de transport se traduit par des coûts supplémentaires pour ceux qui pourraient établir des entreprises dans les régions à la traîne. La mobilité des chômeurs peu qualifiés est freinée par le manque de logements abordables dans les zones où des emplois sont à pouvoir, et par l'absence de priorité accordée aux politiques actives du marché du travail. En outre, la création d'emplois au niveau régional est sans doute freinée par la faible réactivité des coûts de main-d'œuvre locaux à la situation locale du marché du travail. La transition de l'école à l'emploi se fait mal et l'enseignement professionnel ne permet pas d'acquérir des compétences adéquates, ce qui constitue une des principales entraves au développement régional. L'inégalité des chances face à l'éducation, en particulier pour la population rom, fait aussi obstacle à une croissance inclusive.

## Principales recommandations

### **Poursuivre et rationaliser l'effort d'assainissement budgétaire**

- Ménager au fil du temps une marge suffisante entre le niveau effectif de la dette et les plafonds autorisés pour permettre le fonctionnement des stabilisateurs automatiques.
- Soumettre les dépenses à des plafonds pluriannuels contraignants afin de renforcer la discipline budgétaire en période de redressement de l'activité.
- Continuer de renforcer le recouvrement des recettes et accroître l'imposition des biens fonciers et des activités dommageables pour l'environnement.

### **Réformer le secteur public**

- Améliorer la gestion des ressources humaines, moderniser l'administration publique et renforcer la coordination et la collaboration horizontales et verticales entre les niveaux d'administration.
- Réduire la réglementation des services professionnels et du commerce de détail et renforcer les analyses d'impact de la réglementation.
- Renforcer l'efficacité et l'indépendance du système judiciaire.
- Veiller à ce que le système de passation des marchés publics permette une utilisation optimale des ressources et poursuivre la lutte contre la corruption, notamment en garantissant une plus grande transparence.
- Simplifier les procédures administratives et renforcer les capacités de gestion des fonds de l'UE.
- Fournir aux régions pauvres une part plus importante des fonds de l'UE et faire en sorte qu'elles puissent jouer un rôle plus important dans la conception des programmes. Renforcer les capacités nécessaires à une prise de décisions davantage fondée sur des données probantes.
- Encourager la prestation conjointe de services publics par les petites communes et donner aux administrations locales viables davantage de responsabilités en matière de recouvrement des recettes et de dépenses.

### **Stimuler la croissance dans les régions à la traîne**

- Développer l'enseignement supérieur professionnel et favoriser la coopération avec les employeurs.
- Mettre en place des incitations financières en faveur de l'adoption des nouvelles technologies et des dépenses d'innovation.
- Améliorer les infrastructures nationales de transport routier et ferroviaire ainsi que les liaisons internationales.
- Pour développer le marché du logement locatif, supprimer progressivement les aides à l'accession à la propriété et élargir le champ d'application des allocations logement locatif soumises à conditions de ressources.
- Étoffer les dispositifs de formation et d'aide à la recherche d'emploi, et supprimer progressivement les programmes de travaux publics.
- Veiller à ce que les dispositions relatives aux salaires minimums et à l'extension juridique des conventions collectives soient appliquées sans nuire aux perspectives d'emploi des personnes concernées, en particulier dans les régions à la traîne.
- Mettre en place un système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en alternance, et accorder une attention particulière à la transition de l'école à l'emploi dans les régions de l'est.
- Renforcer sur les plans quantitatif et qualitatif le système d'éducation de la petite enfance, et veiller à ce que les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés puissent largement y accéder, en particulier les jeunes Roms.



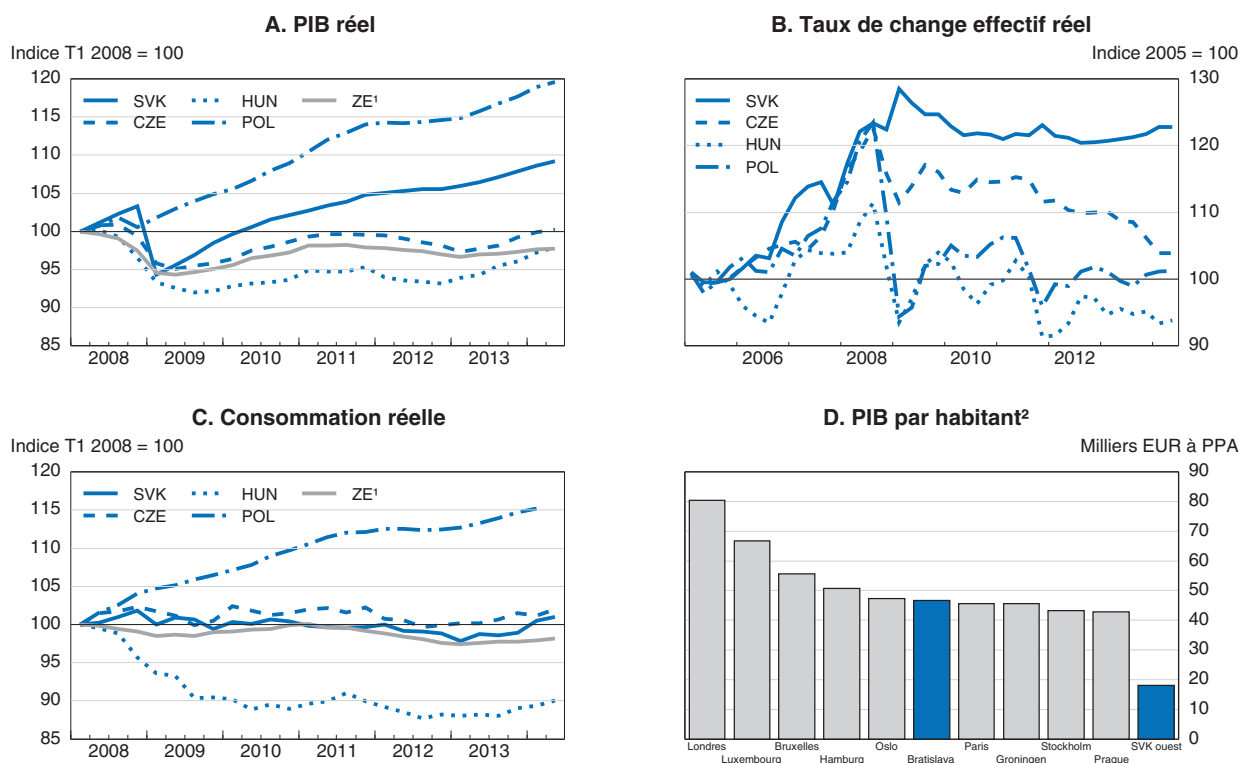
## Évaluation et recommandations

- *Enjeux économiques à court terme et politique budgétaire*
- *Obstacles à la croissance à long terme*
- *Réformer le secteur public*
- *Stimuler la croissance dans les régions à la traîne*

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.


La Slovaquie s'est redressée relativement rapidement après la crise mondiale de 2009 (graphique 1, partie A) et le secteur financier est solide (IMF, 2013a). Le produit intérieur brut (PIB) a dépassé son niveau d'avant la crise, et cet écart est plus marqué en Slovaquie que dans tout autre pays européen ayant connu une récession après la crise financière mondiale. Les forts gains de productivité, associés à la modération des salaires, ont contribué à rétablir la compétitivité en ramenant le taux de change réel à son niveau d'avant la crise (graphique 1, partie B), encore que la croissance des exportations soit encore très tributaire de la situation des secteurs de l'automobile et de l'électronique grand public et que la concurrence exercée par les pays voisins soit devenue beaucoup plus rude (Fidrmuc and Wörgötter, 2013). La création d'emplois est restée faible à la suite de la dévaluation interne, et les taux de chômage demeurent élevés. L'atonie du marché du travail s'est traduite par une croissance peu dynamique du revenu disponible des ménages et de la consommation privée (graphique 1, partie C).

Graphique 1. Principaux enjeux liés à la croissance et aux inégalités en Slovaquie



1. Quinze pays de l'OCDE faisant partie de la zone euro.
2. Les dix régions représentées sur ce graphique sont les plus actives sur le plan économique de l'Union européenne (UE). La région de la Slovaquie occidentale (sans Bratislava) se classe au 239<sup>e</sup> rang des régions de l'UE. Ces statistiques ne sont pas corrigées des déplacements pendulaires ni de l'affectation administrative de certaines activités économiques aux sièges des entreprises concernées.

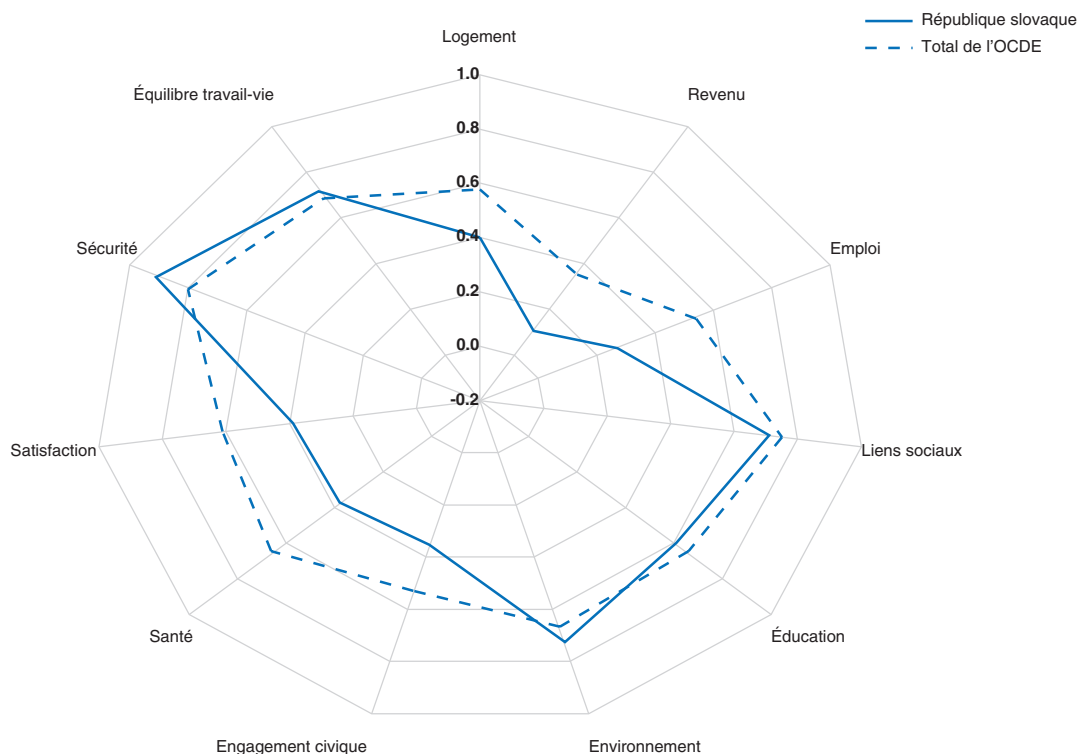
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, base de données des comptes nationaux de l'OCDE et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153728>




Les bons résultats de la Slovaquie sont attribuables essentiellement à la partie occidentale du pays. Son PIB par habitant place Bratislava au 6<sup>e</sup> rang parmi les 272 régions de l'Union européenne à vingt-huit (UE28) (graphique 1, partie D), alors que le pays dans son ensemble se classe au 20<sup>e</sup> rang des 28 pays de l'UE. Pour attirer davantage d'activités économiques dans les régions à la traîne et supprimer les obstacles à la mobilité vers les régions où existent des possibilités d'emploi, des réformes d'envergure seront nécessaires, notamment des mesures destinées à assurer un meilleur accès à des services publics fournis par une administration modernisée (chapitre 1) ainsi qu'à améliorer la mobilité et la capacité des régions à la traîne d'adopter de nouvelles technologies et d'attirer de nouveaux investissements (chapitre 2). Au-delà du PIB par habitant, une amélioration des emplois, des revenus, du logement et de l'accès à l'éducation, en particulier dans l'est du pays, contribuerait à améliorer les résultats obtenus par la Slovaquie en termes de bien-être, qui sont actuellement relativement médiocres (graphique 2).

Graphique 2. **Les résultats de la Slovaquie sont relativement médiocres pour la plupart des dimensions du bien-être matériel<sup>1</sup>**



1. Chaque dimension du bien-être est mesurée à l'aide d'un à trois indicateurs entrant dans la composition de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE. Ces indicateurs sont normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de 0 à 1 (allant du pire au meilleur résultat possible), à l'aide de la formule suivante :  $(\text{valeur de l'indicateur} - \text{valeur minimum}) / (\text{valeur maximum} - \text{valeur minimum})$ .

Source : Base de données de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153731>

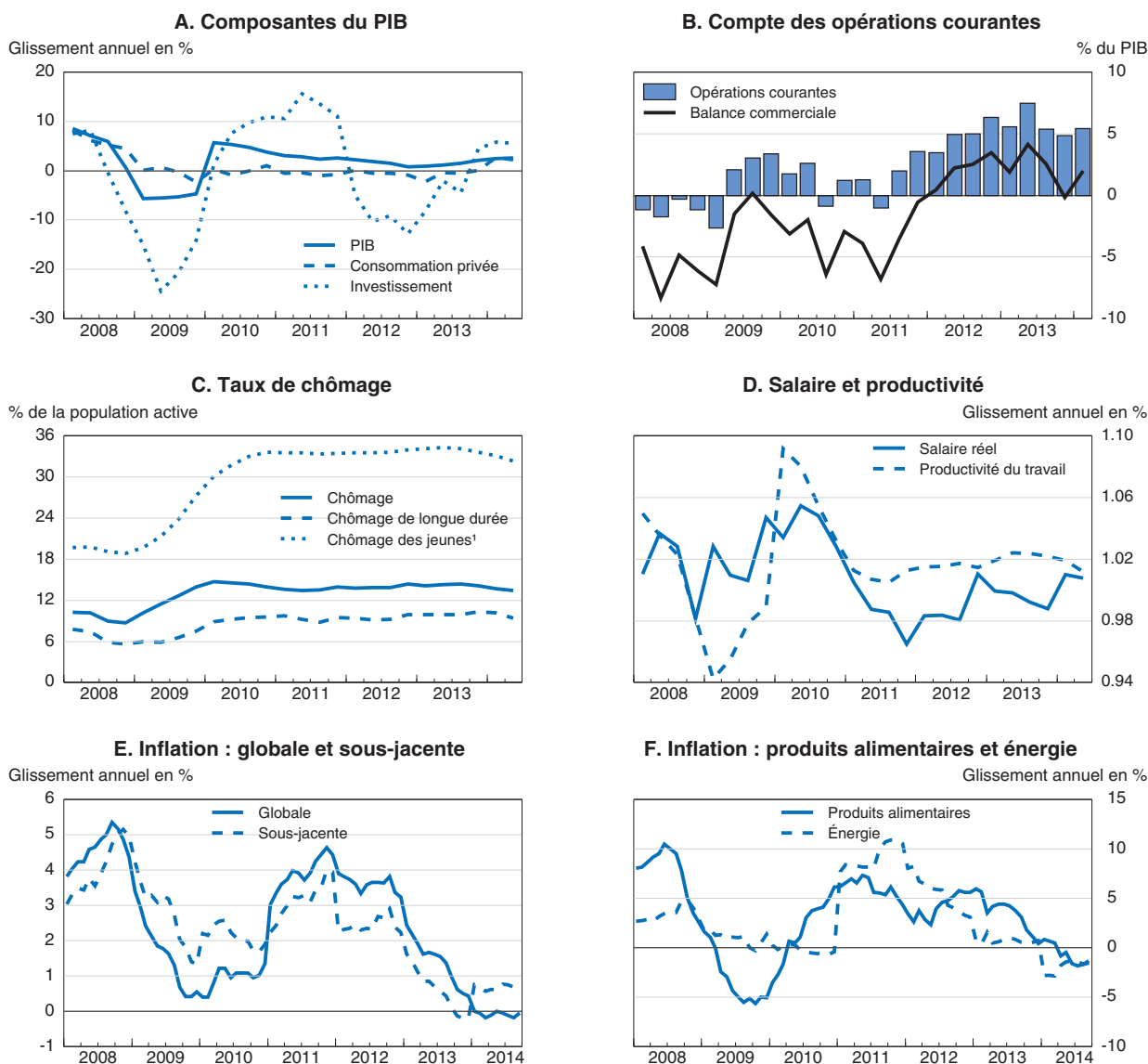
## Enjeux économiques à court terme et politique budgétaire

### Enjeux économiques à court terme

En 2013, le taux d'augmentation du PIB est tombé à 1 % seulement, en raison de la faible croissance des marchés d'exportation, d'une baisse de l'investissement après l'achèvement de grands projets dans le secteur de la construction automobile et d'un recul de

l'investissement des collectivités locales (graphique 3, parties A et B). Un marché du travail encore peu dynamique, malgré l'amélioration de sa situation, et des salaires réels élevés (essentiellement en raison d'une inflation plus faible qu'escompté) ont conduit à une reprise fragile de la consommation privée (graphique 3, parties A, C et D). En outre, les épisodes déflationnistes de la fin de 2013 et de la première partie de 2014, associés à la faible croissance des salaires et au taux élevé de chômage, amènent à penser qu'il existe un volant considérable de ressources inutilisées dans l'économie (graphique 3, parties E et F). En conséquence, la politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne (BCE) reste appropriée pour la Slovaque.

Graphique 3. Principaux indicateurs économiques à court à moyen terme



1. Personnes âgées de 15 à 24 ans. Moyenne mobile sur quatre trimestres.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, base de données des comptes nationaux de l'OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE, Office statistique de la République slovaque et Eurostat.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153742>

Tableau 1. **Indicateurs et prévisions macroéconomiques**  
 Pourcentage de variation annuelle, en volume (prix de 2008)

	2011 Prix courants (milliards EUR)	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	70	1.6	1.4	2.6	2.8	3.4
Consommation privée	40	-0.4	-0.7	2.7	2.5	2.5
Consommation publique	13	-2.0	2.4	2.0	-2.2	0.7
Formation brute de capital fixe	17	-9.3	-2.7	3.9	3.5	3.9
Logement	2	0.1	-7.9	0.8	0.3	3.6
Demande intérieure finale	70	-2.9	-0.6	2.8	1.8	2.5
Formation de stocks <sup>1</sup>	1	-1.3	0.5	0.5	0.0	0.0
Demande intérieure totale	71	-4.2	0.0	3.5	1.8	2.5
Exportations de biens et services	60	9.3	5.2	5.2	5.0	6.2
Importations de biens et services	60	2.6	3.8	5.3	4.1	5.3
Solde extérieur <sup>1</sup>	-1	5.8	1.4	0.1	1.0	1.0
<b>Autres indicateurs</b> (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB potentiel	..	2.6	2.6	2.7	2.9	3.2
Écart de production <sup>2</sup>	..	0.1	-1.1	-1.2	-1.4	-1.2
Emploi	..	0.5	0.0	1.0	0.6	0.6
Taux de chômage <sup>3</sup>	..	14.0	14.2	13.4	12.8	12.2
Déflateur du PIB	..	1.3	0.5	-0.5	0.9	1.2
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	..	3.7	1.5	0.0	1.2	1.6
IPCH sous-jacent	..	3.0	1.4	0.6	1.3	1.6
Taux d'épargne net des ménages <sup>4</sup>	..	3.0	2.1	2.5	2.4	2.4
Balance des opérations courantes <sup>5</sup>	..	2.2	2.1	0.9	1.2	1.7
Solde financier des administrations publiques <sup>5</sup>	..	-4.4	-2.7	-2.7	-2.6	-2.0
Solde financier sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	..	-4.7	-3.0	-2.8	-2.2	-1.6
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	..	-3.1	-1.3	-1.2	-0.7	-0.2
Dettes publiques brutes (Maastricht) <sup>5</sup>	30	51.9	54.3	54.2	55.7	56.5
Dettes publiques brutes <sup>5</sup>	33	56.0	58.7	58.6	60.2	60.9
Dettes publiques nettes <sup>5</sup>	18	25.1	27.8	30.0	31.5	32.0
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	..	0.6	0.2	0.2	0.1	0.1
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne	..	4.6	3.2	2.2	1.7	1.7

1. Contribution aux variations du PIB réel.
2. En pourcentage du PIB potentiel.
3. En pourcentage de la population active.
4. En pourcentage du revenu disponible des ménages.
5. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 95 ; calculs de l'OCDE ; et prévisions du Secrétariat.

L'économie s'est redressée à la fin de 2013 et la croissance, qui a marqué un rebond en 2014, devrait s'accélérer en 2015 et 2016. Les exportations devraient gagner en dynamisme à mesure que l'économie européenne reprendra des couleurs. L'investissement et la consommation devraient augmenter, car la confiance économique s'améliore, l'emploi progresse et le rythme de l'assainissement budgétaire se ralentit. Cependant, les perspectives d'importants flux d'investissement direct étranger (IDE) dans de nouveaux projets seront limitées par la concurrence des pays voisins où les coûts de main-d'œuvre sont moindres. Le déficit budgétaire continuera de se réduire grâce à une augmentation des recettes. Le rapport de la dette au PIB devrait rester supérieur au plafond de 55 % du produit intérieur brut fixé par la Constitution au cours de la période considérée, tout en demeurant en dessous du plafond de 57 % (suivant la définition de Maastricht).

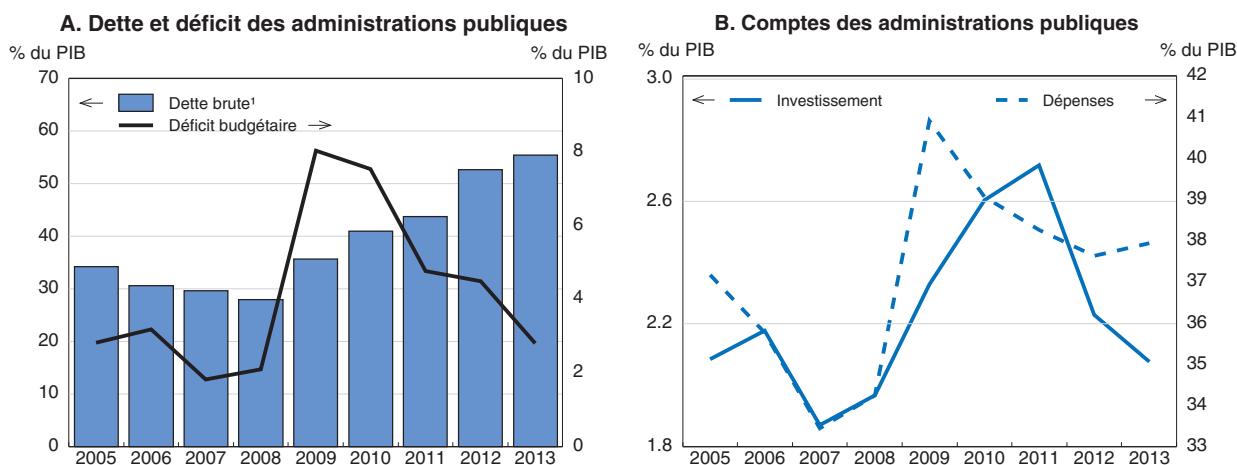
La reprise économique pourrait être retardée si la croissance dans la zone euro, en particulier en Allemagne, se révèle plus faible qu'escompté, ou si les effets d'entraînement

des événements d'Ukraine sont plus marqués. La forte proportion d'obligations d'État slovaques détenues par le secteur bancaire pourrait poser problème, car elle peut conduire à une boucle de rétroaction négative entre les risques du secteur souverain et ceux du secteur financier. Néanmoins, compte tenu des notations favorables attribuées à la dette souveraine slovaque, il est peu probable que cette éventualité se concrétise. Un risque plus tangible tient à la dynamique négative de la dette liée au point haut historique atteint par les taux d'intérêt et à la croissance atone du PIB nominal dans un contexte de faible inflation persistante. Sur le plan positif, des mesures prises en vue de l'établissement d'une union bancaire dans la zone euro réduiraient les incertitudes, surtout si elles prévoient un mécanisme de soutien budgétaire.

### **Poursuivre et rationaliser l'effort d'assainissement budgétaire**


La situation budgétaire s'est sensiblement améliorée ces dernières années, le déficit tombant de 8 % du PIB en 2010 à 2,8 % en 2013. Cette évolution a permis au pays de sortir de la procédure concernant les déficits excessifs en 2014 (graphique 4, partie A) et a renforcé la confiance des marchés internationaux de capitaux dans les perspectives de la Slovaquie.

Graphique 4. **Dépenses des administrations publiques**



1. Définition de Maastricht.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153754>

Cependant, une nouvelle réduction du déficit pourrait se révéler difficile, car le recul actuel de l'investissement public ne peut pas durer (voir le graphique 4, partie B), et les mesures exceptionnelles joueront en 2014 un rôle plus limité que prévu initialement (SP, 2014 ; EC, 2014a). On pourrait améliorer la qualité de l'assainissement des finances publiques en optant pour des mesures spécifiques associées à des réformes structurelles.

L'incidence négative sur la croissance et l'équité de l'assainissement budgétaire peut être limitée (Cournède and Pina, 2013). La Slovaquie a mis en œuvre des réformes fiscales en 2013 qui ont remplacé l'impôt forfaitaire sur le revenu par un impôt progressif, ce qui devrait favoriser l'équité, alors que l'élimination progressive des avantages fiscaux accordés aux travailleurs indépendants devrait réduire l'évasion fiscale. En revanche, la hausse des impôts sur les sociétés sera probablement dommageable pour la croissance (Arnold et al., 2011). Les autorités devraient plutôt relever les impôts actuellement faibles sur

les biens fonciers, accroître la taxation des activités dommageables pour l'environnement et réduire les aides qui leur sont accordées (voir ci-après). Enfin, l'efficacité du recouvrement de l'impôt et du secteur public peut être encore améliorée (chapitre 1).

Le cadre budgétaire est solide et a été renforcé par l'établissement d'un conseil budgétaire indépendant, de règles nationales d'endettement et de règles budgétaires transparentes, qui ont bénéficié d'un large soutien politique (GBR, 2013). Des plafonds de dépenses ont été mis en place en 2013. Ces plafonds visent généralement à freiner la hausse des dépenses dans les périodes de haute conjoncture, et à permettre le fonctionnement des stabilisateurs automatiques en cas de fléchissement de l'activité. Cependant, en Slovaquie, ils ne constituent pas des instruments contraignants et ne sont activés qu'en cas d'écart significatif par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire de correction prévue pour y revenir. Cette disposition réduit les contraintes pesant sur les dépenses en période de conjoncture favorable, lorsqu'un tel plafonnement contribuerait vraisemblablement le plus à l'assainissement budgétaire. Une autre réforme possible consiste à rendre contraignants les objectifs budgétaires sur une base pluriannuelle, alors qu'ils ne sont actuellement contraignants que pour la première année du budget, et indicatifs seulement pour les deux années suivantes.

Les règles d'endettement constituent un vecteur important d'assainissement budgétaire, de même que la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) lancée par la Commission européenne en 2009. Cependant, elles peuvent se révéler procycliques une fois que la dette dépasse 50 % du PIB. L'accumulation de réserves de liquidités et d'obligations européennes a fait augmenter la dette brute dans des proportions imprévues au moment de la mise en place des plafonds d'endettement (encadré 1). La question de savoir si la notion de dette brute qui a été retenue est appropriée fait actuellement débat. Suivant les règles actuelles, la solution à moyen terme consiste à ramener progressivement le ratio dette/PIB nettement en-dessous du niveau à partir duquel le plafond devient contraignant, et à laisser jouer les stabilisateurs automatiques. La poursuite de l'assainissement budgétaire conformément à l'objectif à moyen terme d'un déficit structurel de 0.5 % du PIB d'ici à 2017 serait compatible avec une telle stratégie. Cependant, des plafonds contraignants peuvent inciter les autorités à recourir davantage à des mesures exceptionnelles, notamment à des projets de partenariat

### Encadré 1. Règles nationales d'endettement prévues par la Constitution

Les règles nationales d'endettement prévoient une succession de mesures de plus en plus rigoureuses pour le gouvernement une fois que le ratio dette/PIB dépasse 50 %.

Ces règles d'endettement reposent sur la notion de dette brute et ne prennent pas en compte les réserves de liquidités des administrations publiques. Les obligations européennes – relevant du Fonds européen de stabilité financière (FESF) et du Mécanisme européen de stabilité (MES) – sont comptabilisées dans la dette brute.

Ces mesures, qui débutent par une lettre au parlement expliquant le dépassement et exposant les mesures destinées à le corriger, consistent ensuite en diverses contraintes budgétaires, et lorsque la dette atteint 60 % du PIB, le gouvernement doit se soumettre à un vote de confiance du Parlement.

Entre 2018 et 2028, les seuils doivent être progressivement réduits de 10 points de pourcentage.

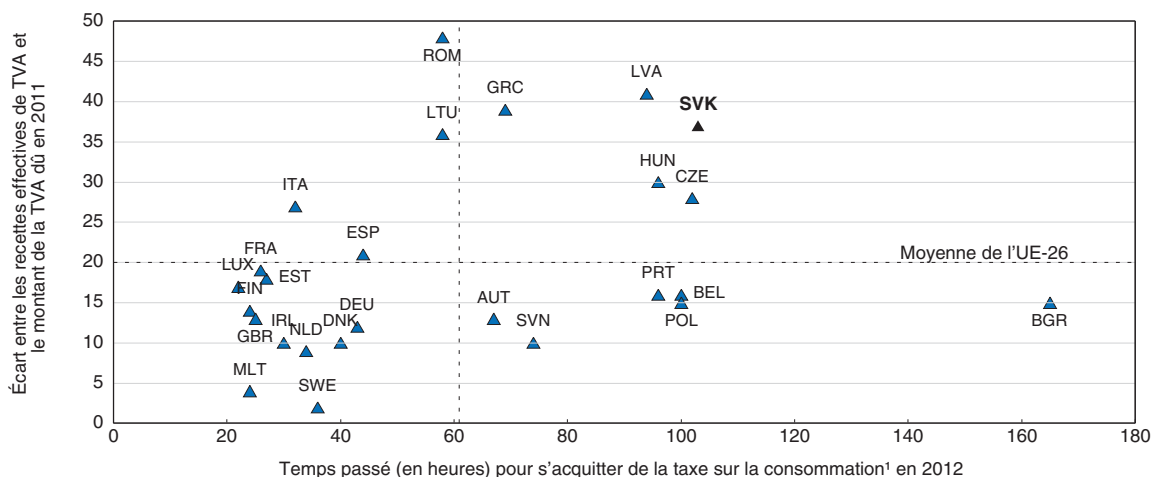
Source : OCDE (2012b).

public-privé (PPP) (Debrun et al., 2008). Dans un tel contexte, la transparence budgétaire doit être garantie et les meilleures pratiques identifiées dans les lignes directrices de l'OCDE sur les projets de PPP doivent être suivies (OECD, 2012a).

La Slovaquie, comme beaucoup de pays de l'OCDE, sera confrontée à des problèmes budgétaires dans les domaines des retraites et des soins de santé (EC, 2013a ; de la Maisonneuve and Oliveira Martins, 2013). Une réforme générale des retraites adoptée en 2012 et une réforme des pensions des forces armées de 2013 ont amélioré la viabilité à long terme du système, notamment en liant l'âge de la retraite à l'espérance de vie. Cependant, ces réformes pourraient se révéler insuffisantes. Les autorités devraient envisager d'adapter l'âge de la retraite aux possibilités de financement. Un facteur de viabilité est utilisé dans la formule de calcul des retraites dans plusieurs pays de l'OCDE, comme l'Allemagne ou la Suède. Cependant, en République slovaque, une réduction du taux de remplacement serait sans doute malvenue, car il est probablement déjà trop faible. On pourrait en revanche accroître l'assiette des cotisations, notamment en relevant l'âge légal de la retraite. En outre, un relèvement du taux d'emploi et un renforcement de la productivité dégageraient des marges de manœuvre pour financer les engagements au titre des retraites publiques.


Les coûts de recouvrement de l'impôt figurent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE et expliquent la baisse tendancielle des recettes globales (OECD, 2013a ; 2012b). La fragmentation administrative est un problème de longue date. La mise en place d'une agence fiscale et douanière intégrée, qui collecterait aussi les cotisations de sécurité sociale, s'impose donc d'urgence. En outre, la Slovaquie se caractérise par l'un des écarts les plus importants entre la TVA recouvrée et le montant escompté (graphique 5). Cet écart n'est pas dû aux exonérations ou aux taux réduits, qui sont peu nombreux, mais à la fraude fiscale et au temps requis pour s'acquitter de cet impôt.

Graphique 5. **L'efficacité du recouvrement de l'impôt est faible**



1. Temps passé pour mener à bien les procédures de préparation, de déclaration et de paiement de la taxe sur la consommation. Ce temps est mesuré en heures par an. La taxe sur la consommation désigne la taxe sur la valeur ajoutée ou la taxe sur les ventes.

Source : PwC (2014), *Paying Taxes 2014* ; et Commission européenne (2013), *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU27 Member States*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153766>

Les progrès réalisés récemment dans l'adoption des dispositions du plan d'action de 2012, axé essentiellement sur l'amélioration du recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée, ont permis une réduction de l'écart de TVA (NRP, 2014 ; SP, 2014). Parmi les nouvelles

mesures figurent notamment la création d'un dispositif de lutte contre les principaux cas de fraude en coopération avec les services de police et le ministère public, ainsi qu'une loterie encourageant les consommateurs à demander un ticket de caisse (NRP, 2014). Les autorités devraient poursuivre leurs efforts en mettant en œuvre la troisième phase du plan d'action visant à améliorer le recouvrement de l'impôt, notamment grâce à une amélioration de la collecte et à la centralisation de l'information, ainsi qu'à la mise en place d'un registre électronique des entités insolvables (NRP, 2014). Le paiement en ligne des impôts a été facilité, mais dans d'autres domaines, les outils électroniques destinés à aider les contribuables semblent limités (OECD, 2013a).

#### **Recommandations concernant la poursuite et la rationalisation de l'effort d'assainissement budgétaire**

- Ménager au fil du temps une marge suffisante entre le niveau effectif de la dette et les plafonds autorisés pour permettre le fonctionnement des stabilisateurs automatiques.
- Soumettre les dépenses à des plafonds pluriannuels contraignants afin de renforcer la discipline budgétaire en période de redressement de l'activité.
- Continuer de renforcer le recouvrement des recettes et accroître l'imposition des biens fonciers et des activités dommageables pour l'environnement.

### **Obstacles à la croissance à long terme**

Au cours des années qui ont précédé la crise, la République slovaque a connu une forte expansion économique alimentée par des entrées importantes d'IDE axées sur les exportations, essentiellement dans l'ouest du pays. La croissance de la production potentielle estimée est tombée de 5 % au cours des années qui ont précédé la crise à moins de 3 % depuis lors. Ce recul a été provoqué par une hausse du chômage et une baisse des gains de productivité et a été aggravé par l'accentuation des disparités entre régions. Dans ce contexte, le gouvernement devrait étudier la possibilité de s'appuyer sur d'autres moteurs de croissance, notamment en progressant le long de la chaîne de valeur ajoutée et en élargissant la base productive au niveau des régions. Pour doper la croissance, il faut remédier aux obstacles qui empêchent les individus de se déplacer là où des emplois sont offerts, favoriser le développement des capacités d'innovation dans les régions en difficulté, et améliorer l'infrastructure des transports ainsi que supprimer les entraves à l'activité économique dans la région de Bratislava.

#### **Renforcer la contribution de la main-d'œuvre à la croissance**

Le marché du travail constitue une faiblesse majeure et la croissance est freinée par les médiocres perspectives d'emploi. Le chômage en général, le chômage des jeunes et la proportion de chômeurs de longue durée sont élevés (tableau 2). Cette situation pourrait avoir des effets durables et susciter des préoccupations quant aux perspectives des demandeurs d'emploi (Scarpetta et al., 2010). La transition de l'école à l'emploi se fait mal et le système scolaire segmenté empêche de plus en plus de jeunes d'acquérir des compétences utiles sur le marché du travail (OECD, 2012b, 2007). Le risque de chômage structurel est aussi important pour les travailleurs peu qualifiés, dont les perspectives d'emploi sont sensiblement plus mauvaises que dans nombre d'autres pays de l'OCDE. Le chômage est très concentré dans les régions du Centre et de l'Est (chapitre 2). Parmi les



Tableau 2. **Fonctionnement du marché du travail**

	Chômage en 2012, en pourcentage	
	Slovaquie	OCDE
Total (15-64 ans)	14.0	8.1
Longue durée	8.9	2.7
Jeunes (15-24 ans)	34.0	16.1
Femmes	14.6	8.2
Seniors (55-64 ans)	11.2	5.7

Source : Statistiques du marché du travail de l'OCDE.

Roms, 20 % seulement des hommes et moins de 10 % des femmes sont présents sur le marché du travail officiel (World Bank, 2012). Il faudrait redoubler d'efforts pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, conformément aux recommandations formulées dans l'*Étude économique* de 2012. Une attention particulière devrait notamment être accordée à la fourniture de services de garde d'enfants afin de préserver les liens des femmes avec le marché du travail et d'encourager une meilleure intégration des enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés (OECD, 2012b).

### **Renforcer la contribution du commerce et de l'innovation à la croissance**

L'intégration rapide de la République slovaque dans les chaînes de valeur mondiales a contribué à la convergence économique qui s'est déroulée à un rythme soutenu avant la crise. L'investissement direct étranger (IDE) a dopé la production de biens d'exportation et, par le biais de transfert de technologies, la croissance de la productivité (IMF, 2013b). Cependant, la part de la valeur ajoutée nationale dans les exportations est peu importante, car celles-ci sont composées essentiellement de pièces d'assemblage ou de pièces détachées pour le secteur manufacturier (graphique 6). De fait, la valeur ajoutée nationale a diminué depuis 1995, en raison d'une intégration plus marquée dans les chaînes de valeur mondiales des secteurs à faible contenu national, comme les transports et le matériel électronique grand public (OECD, 2013b). La Slovaquie est relativement mal placée dans les chaînes de valeur mondiales, en raison du rôle limité que joue la recherche-développement (R-D) dans la production slovaque (RIS3, 2013).

Alors même que sa place dans les chaînes de valeur mondiales est compromise par la convergence des revenus et la plus forte concurrence au niveau des coûts exercée par les pays voisins, la capacité d'innovation de la Slovaquie reste faible. Les dépenses de R-D du secteur des entreprises sont peu importantes (0.3 % du PIB, contre 1.6 % dans les pays de l'OCDE). Les personnes ayant fait des études supérieures sont relativement peu nombreuses, même si la Slovaquie rattrape son retard sur ce plan (OECD, 2013c). La coopération entre les entreprises, les universités et les centres de recherche n'est pas suffisamment développée (RIS3, 2013) et le nombre d'entreprises innovantes et de publications scientifiques est relativement faible (OECD, 2013d).

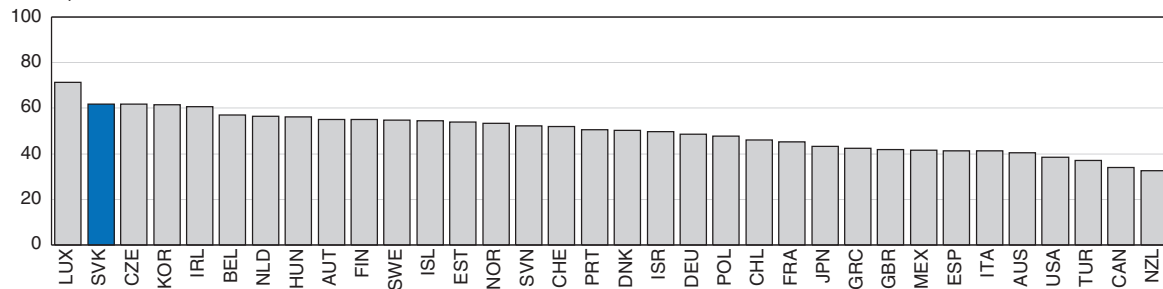
Les recommandations consacrées dans l'*Étude économique* de 2009 au renforcement des capacités d'innovation et d'adaptation de la Slovaquie restent valables, en particulier la nécessité d'améliorer aussi bien les aides publiques à la R-D que le financement des petites entreprises innovantes par le biais du capital-risque, la qualité de l'enseignement supérieur et la coopération entre les universités, les instituts de recherche et les entreprises. Il est possible également de renforcer la concurrence (chapitre 1), ce qui stimulerait l'adoption de nouvelles technologies et l'innovation (Bourles et al., 2013). Cela dit,



## Graphique 6. La Slovaquie est spécialisée dans les biens manufacturés à faible valeur ajoutée

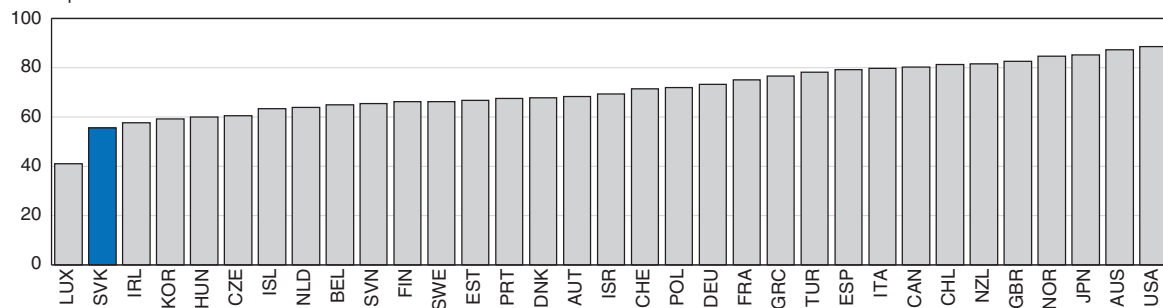
## A. Participation aux chaînes de valeur mondiales en 2009

Consommations intermédiaires étrangères et consommations intermédiaires produites localement utilisées dans les exportations d'économies tierces  
% des exportations brutes




## B. Valeur ajoutée intérieure en 2009

% des exportations brutes



Source : OCDE (2014), *Économies interconnectées : Comment tirer parti des chaînes de valeur mondiales* ; OCDE-OMC, base de données sur les échanges en valeur ajoutée (TiVA).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153772>

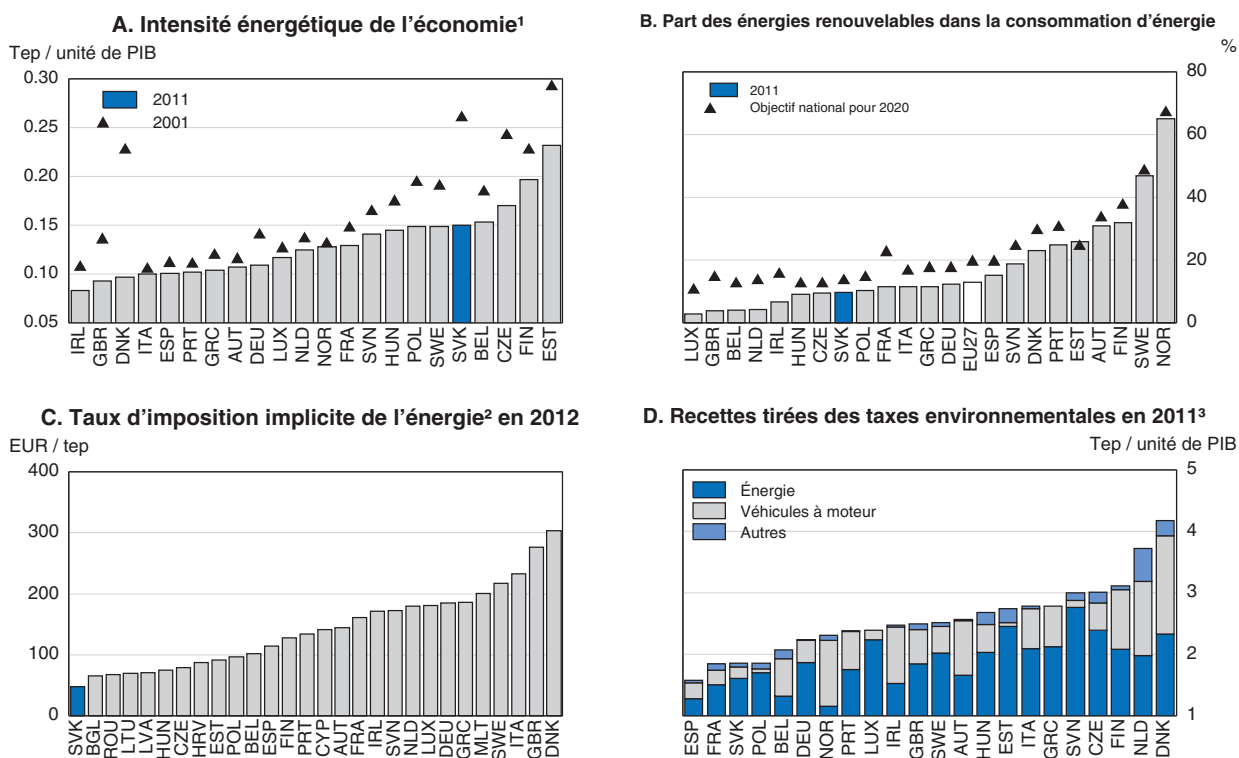
l'évaluation de la Slovaquie fondée sur l'indice de restriction des échanges de services (IRES) est meilleure que la moyenne de l'OCDE pour 14 des 17 secteurs de services considérés, témoignant du régime réglementaire relativement libéral applicable à l'entrée d'entreprises étrangères dans le secteur des services (OECD, 2014a).

### Promouvoir la croissance verte

L'émergence et le développement d'industries propres favoriseraient la transition vers une économie fondée sur le savoir (OECD, 2009a). La Slovaquie a réalisé des progrès importants vers la réalisation de ses objectifs environnementaux au cours de la dernière décennie, notamment en diminuant sensiblement ses émissions de gaz à effet de serre (GES), conformément à son objectif d'une réduction de 8 % de ces émissions au titre de la première période d'engagement du protocole de Kyoto (d'ici à 2012 par rapport aux niveaux de 1990), grâce à des modifications de son mix énergétique, à des mesures de maîtrise de l'énergie et à la restructuration de l'industrie (OECD, 2011). Le poids relatif des sources d'énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire s'est accru, mais est encore inférieur à la moyenne de l'UE. Malgré ces améliorations, l'intensité énergétique de la République slovaque reste l'une des plus élevées des pays de l'OCDE, pour partie en raison de sa spécialisation dans le secteur manufacturier (graphique 7, parties A et B).

Le taux d'imposition implicite de l'énergie reste le plus faible des pays de l'UE, ce qui souligne la nécessité de nouveaux ajustements (graphique 7, parties C et D). Les subventions dont bénéficient des activités économiques dommageables pour l'environnement (telles

## Graphique 7. Assurer une transition vers des activités propres



1. Approvisionnements totaux en énergie primaire (estimés pour 2012) en tonnes d'équivalent pétrole (tep) par millier USD. Le PIB est mesuré à prix constants et à parité de pouvoir d'achat.
2. Le taux d'imposition implicite est égal au ratio du produit des taxes énergétiques (en EUR) à la consommation finale d'énergie (en tonnes d'équivalent pétrole).
3. Les données relatives à la Pologne concernent 2010.

Source : OCDE/Agence européenne pour l'environnement, *Base de données sur les instruments de la politique environnementale* ; Organisation mondiale de la santé (2013), *Base de données de l'Observatoire mondial de la santé* ; Agence internationale de l'énergie (2013), *Energy Balances of OECD Countries 2013* ; Agence internationale de l'énergie, *Base de données de l'OCDE sur l'environnement* ; et Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933153783>

que la production d'électricité à partir de charbon local) freinent l'adoption de technologies propres et encouragent l'élimination non viable des déchets. Les autorités devraient reconsidérer ces subventions et aider les régions à la traîne à faire face aux effets d'entraînement négatifs connexes. Les exonérations fiscales, telles que celles applicables à la consommation d'électricité, ont aussi une incidence négative sur l'environnement. Les autorités amélioreraient également la fiscalité environnementale en instaurant une taxe carbone dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) de l'UE (par exemple, les ménages) et en introduisant une dimension environnementale dans la taxe sur les véhicules à moteur, comme la pollution de l'air ou la consommation d'énergie.

## Réformer le secteur public

Le renforcement de l'efficacité et de l'efficacités des dépenses du secteur public est indispensable face aux contraintes budgétaires, d'une part, et à la nécessité de préserver les dépenses propices à la croissance et à l'équité, d'autre part (chapitre 1 ; OECD, 2012b). Moderniser et améliorer l'administration publique, réduire les formalités administratives, mieux absorber les fonds de l'UE et rationaliser les transferts de compétences sont des

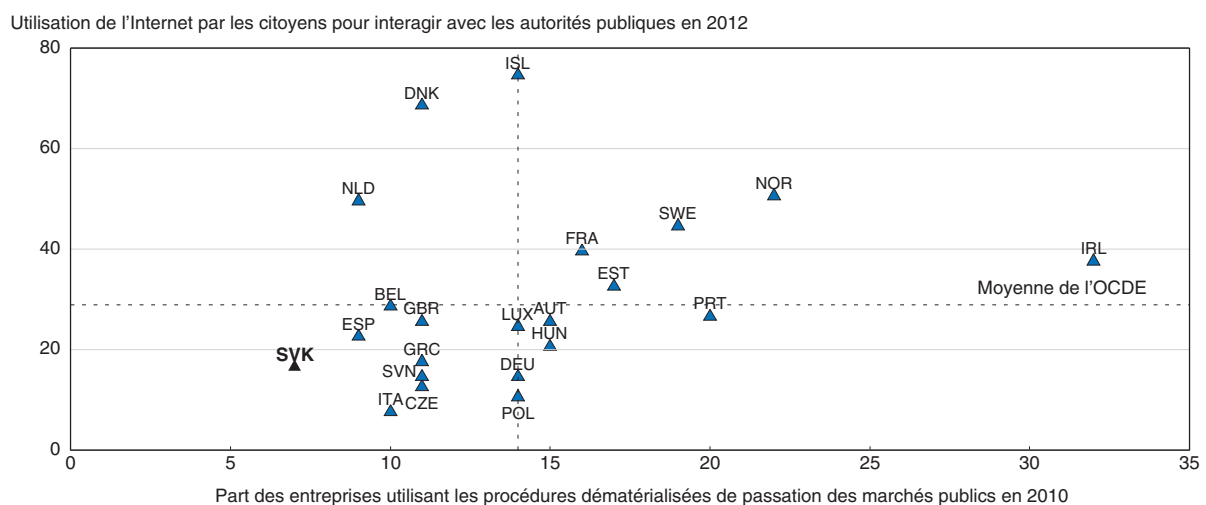
priorités étroitement liées. Le calendrier de cette réforme d'envergure aura une influence importante sur son efficacité, de sorte que le gouvernement devrait mettre l'accent au départ sur la réforme de la gestion des ressources humaines et l'amélioration des capacités administratives.

### Renforcer l'efficacité et l'efficacités des administrations publiques

Accroître l'efficacité de toutes les catégories de dépenses est indispensable pour tirer le meilleur parti des ressources disponibles et éviter de réduire les services nécessaires et les dépenses propices à la croissance. Une stratégie globale et ambitieuse axée sur cet objectif est en cours de mise en œuvre, notamment dans le cadre du programme « Pour une administration efficace, fiable et ouverte », qui vise à rationaliser l'administration d'État, développer les capacités et moderniser le secteur public. On pourrait encore renforcer les fonctions de suivi, d'évaluation et d'audit, y compris d'évaluation *ex post*, en se focalisant davantage sur les résultats, plutôt que sur les moyens employés, et en suivant les réalisations. L'absence de coordination et de collaboration entre les ministères et la coexistence de multiples organismes consultatifs nuisent à l'efficacité et à l'efficacité de l'action publique, notamment dans le cas des mesures destinées à remédier aux disparités entre régions, qui exigent une collaboration tant au sein de l'administration centrale qu'entre les différents niveaux d'administration.

Un développement de l'administration électronique peut améliorer l'efficacité et l'efficacité des prestations de services du secteur public. Les entreprises comme les citoyens n'ont guère recours aux sites Internet de l'État pour accéder aux informations (graphique 8), et des services comme le traitement électronique des procédures administratives ou l'envoi par courrier électronique de formulaires sont encore des pratiques insuffisamment développées. Pour assurer la fonctionnalité et l'efficacité économique de l'administration électronique, une plus grande attention doit être accordée à la capacité d'échange et d'interprétation des données. C'est là une condition indispensable pour l'établissement de guichets uniques, qui permettraient à leur tour de réduire les formalités administratives pour

Graphique 8. **La République slovaque est à la traîne en matière d'utilisation des instruments d'administration électronique**



Source : OCDE (2011, 2013), *Panorama des administrations publiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153795>

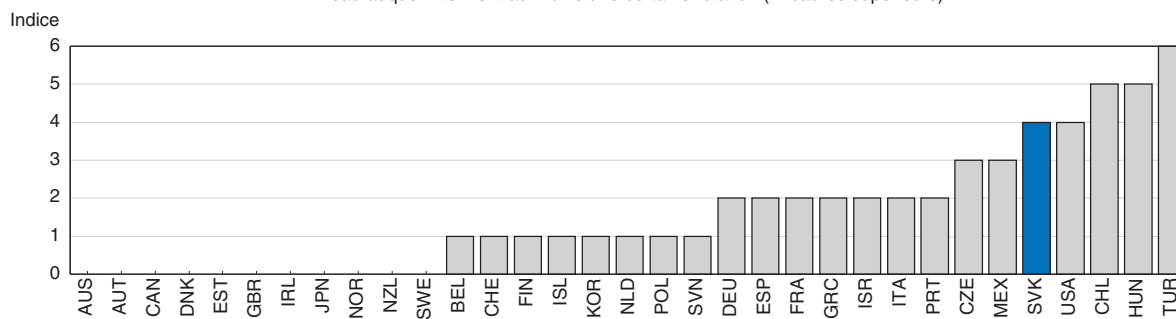
les citoyens et les entreprises. La Slovaquie est aussi à la traîne dans le domaine des marchés publics dématérialisés, qui permettent d'accéder à des instruments de gestion des marchés et de suivi de l'exécution des contrats. Un recours croissant aux procédures dématérialisées de passation des marchés publics réduirait les coûts de transaction, améliorerait la transparence et limiterait les possibilités de corruption. Point positif, les redevables de la TVA, les conseillers fiscaux et les avocats sont tenus depuis peu de communiquer avec les services financiers de l'administration en utilisant des services en ligne.

L'efficacité et l'efficacité du secteur public dépendent aussi du dévouement et de la compétence des fonctionnaires. Or, la rotation du personnel dans la fonction publique slovaque est forte (graphique 9, partie A). Ainsi, au sein du cabinet du Premier ministre slovaque, plus de la moitié des effectifs sont remplacés en cas de changement de gouvernement (OCDE, 2014b). La forte rotation des agents de la fonction publique à tous les niveaux et la dépendance à l'égard du cycle politique réduisent les incitations à accumuler d'importantes compétences spécifiques au secteur public. Ces problèmes sont aggravés par le faible recours aux pratiques de gestion stratégique des ressources humaines, comme la planification, l'évaluation des performances et l'organisation de la carrière (graphique 9, partie B ; OCDE, 2014b). On pourrait renforcer les capacités d'analyse en dissociant davantage

## Graphique 9. La gestion des ressources humaines laisse à désirer dans le secteur public

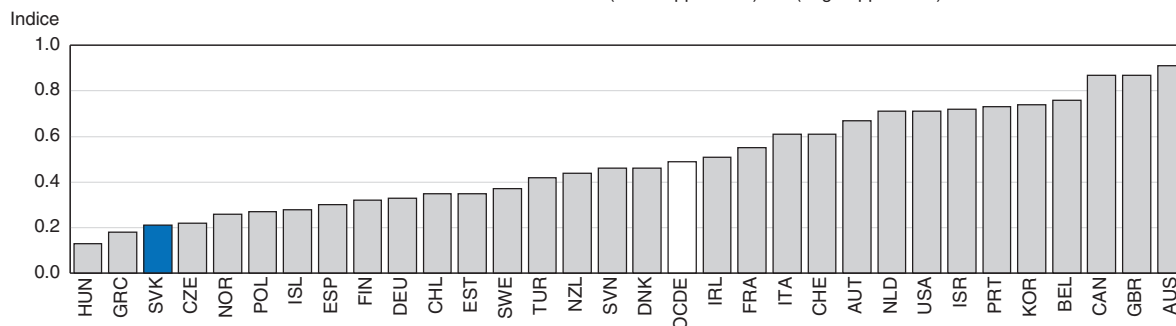
### A. Rotation des agents de la fonction publique en cas de changement de gouvernement en 2010

Niveau auquel intervient au moins une certaine rotation (1=cadres supérieurs)<sup>1</sup>



### B. Application de la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration centrale en 2010

Indice variant sur une échelle de 0 (faible application) à 1 (large application)



1. La barre indique dans quelle mesure interviennent des changements de poste des agents de la fonction publique à différents niveaux lorsque le gouvernement change. Le niveau va de 1 (cadres supérieurs) à 6 (bas de l'échelle). Dans les onze pays où il n'y a pas de rotation, un changement de gouvernement ne modifie pas directement l'emploi des agents de la fonction publique, à l'exception d'un petit nombre de fonctionnaires dont le contrat vient à terme lorsque le ministre concerné quitte ses fonctions. Il n'existe pas de données pour le Luxembourg. Les données sur la rotation du personnel au niveau 5 et/ou 6 ne sont pas disponibles pour l'Espagne, les États-Unis, la Hongrie, Israël, le Portugal et la République tchèque.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153803>

la carrière de la majorité des agents de la fonction publique des nominations politiques à des postes de haut niveau. Des mesures ont été prises pour centraliser certaines compétences concernant la coordination des politiques en matière de ressources humaines à la fin de 2013. Une nouvelle loi sur la fonction publique est par ailleurs en cours de préparation pour améliorer sa stabilité, son professionnalisme et sa neutralité.

Environ 86 % des personnes interrogées en Slovaquie estiment que la corruption est présente dans les institutions publiques – soit une proportion nettement plus élevée que la moyenne européenne (EC, 2013b ; EC, 2014b). La Slovaquie se situe dans les derniers rangs des pays de l'OCDE classés à l'aune de l'Indice de perception de la corruption (IPC) 2013 de Transparency International. La corruption nuit à la confiance dans l'État et réduit l'efficacité économique des services publics. Un vaste plan stratégique de lutte contre la corruption a été adopté par le gouvernement en août 2011. La majeure partie des progrès réalisés l'ont été grâce à l'établissement de critères clairs pour l'octroi des autorisations, permis, prêts et subventions de l'État. Dans certains domaines, toutefois, les progrès ont été mitigés. Par exemple, l'application du code de déontologie de la fonction publique, adopté en avril 2013, est encore incomplète et un projet de loi sur la responsabilité pénale des personnes juridiques reste à finaliser.

### **Réduire les charges administratives inhérentes aux cadres de la concurrence et de l'administration de la justice**

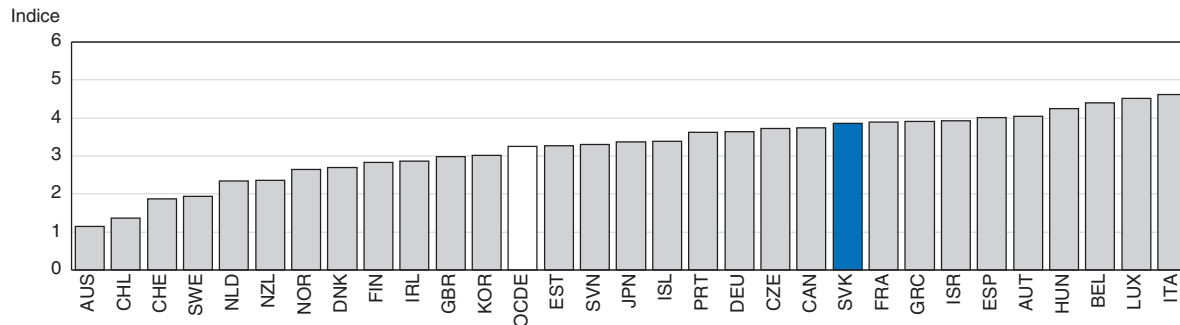
Entre 2008 et 2013, la Slovaquie faisait partie des cinq pays de l'OCDE qui avaient le plus progressé en termes de réduction de la restrictivité de leur réglementation en général, et plus particulièrement s'agissant de la suppression des obstacles à l'entrepreneuriat (OECD, 2013e). Les autorités slovaques ont introduit une procédure de « consentement tacite », qui simplifie sensiblement le processus de création et le fonctionnement des entreprises, et ont créé un guichet unique sur Internet pour traiter toutes les notifications et autorisations.

En revanche, la réglementation publique du secteur des services, notamment celle des services professionnels et du commerce de détail, reste l'une des plus restrictives des pays de l'OCDE (graphique 10, partie A). Ainsi, la concurrence dans le commerce de détail est limitée par le plafonnement de la valeur des rabais pouvant être consentis pour les produits, tandis que le nombre d'années de pratique obligatoire appropriée requis pour devenir un membre à part entière de la profession dans les services juridiques est passé de trois à cinq ans, et que la réglementation des prix dans le secteur des télécommunications reste stricte (OECD, 2013e). L'État contrôle aussi directement plusieurs secteurs, notamment l'électricité, le gaz et les chemins de fer, et le rythme des privatisations s'est ralenti. Il serait bon pour la croissance de reprendre le processus de cession des participations publiques restantes dans les industries de réseau, d'améliorer la transparence de la politique de réglementation dans le secteur de l'énergie, de renforcer la concurrence dans le commerce de détail, et de supprimer les obligations d'adhésion à des chambres des métiers dans les services professionnels, tout en maintenant les exigences requises en matière de qualifications professionnelles.

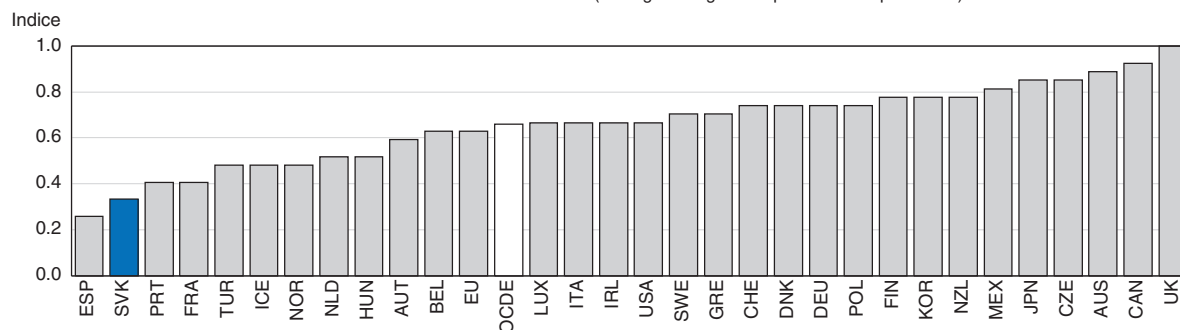
L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est indispensable pour éviter des effets secondaires négatifs, notamment sur l'environnement des entreprises. Cet instrument offre aux décideurs un cadre complet pour évaluer les conséquences des réformes (OECD, 2008a). Utilisé dans plusieurs pays de l'OCDE, il a été mis en place en Slovaquie en 2008 et modifié en 2010, lorsqu'a été instaurée l'obligation de fournir des informations sur les effets induits par la réglementation dans cinq domaines (environnement des entreprises, finances publiques, domaine social, environnement et société de l'information/administration


Graphique 10. **L'environnement des entreprises peut être amélioré****A. Obstacles dans les services professionnels et la distribution de détail en 2013**

Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)

**B. Rigueur des processus d'analyse d'impact de la réglementation utilisés par les administrations centrales en 2008**

Indice variant sur une échelle de 0 à 1 (du degré de rigueur le plus faible au plus élevé)



Source : OCDE (2013), *Base de données sur la réglementation des marchés de produits (RMP)* ; OCDE (2009), *Panorama des administrations publiques*.  
 StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153815>

électronique). Les autorités sont conscientes de son importance. Les réformes prévues imposent la consultation des entités touchées et l'identification de solutions de rechange (NRP, 2014). L'occasion ainsi offerte de renforcer le cadre d'analyse est bienvenue, car les évaluations revêtent actuellement un caractère très général et ne sont pas systématiquement fondées sur une analyse solide. Il est aussi possible d'améliorer l'AIR plus tôt dans le processus et de renforcer les mécanismes indépendants de contrôle de la qualité (graphique 10, partie B ; OECD, 2014b). La communication des résultats des processus d'AIR est aussi indispensable pour améliorer la conception de la réglementation (OECD, 2008a). Les autorités pourraient envisager de mettre en place un groupe d'experts, qui donnerait des avis sur la qualité des analyses, comme c'est le cas dans plusieurs pays. Enfin, la responsabilité des analyses d'impact de la réglementation devrait être confiée à une institution centrale unique, qui devrait jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de politiques de coordination entre les ministères, le contrôle de la qualité des analyses, le choix d'une méthode normalisée et la mise en œuvre de programmes de formation et d'aide aux ministères fonctionnels.

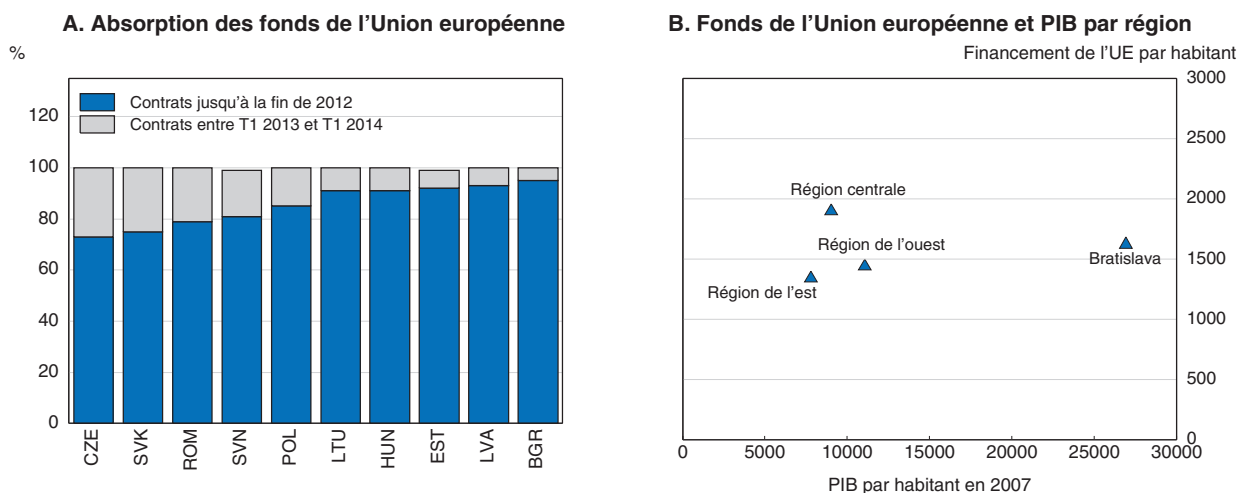
La lenteur, la lourdeur et la disparité des procédures judiciaires constituent également des freins à l'activité des entreprises. Le coût d'une action en justice, mesuré en pourcentage de la valeur de la créance considérée, figure parmi les plus élevés de la zone OCDE et les quatre années nécessaires pour mener à terme une procédure de faillite constituent un record parmi les États membres de l'UE (EU, 2014). L'indépendance du pouvoir judiciaire est également cruciale, dans la mesure où elle assure la prévisibilité, l'équité et

la stabilité du système juridique. Or, de l'avis des employeurs, le système judiciaire n'est pas indépendant (EU, 2014b). Les autorités prévoient plusieurs réformes, notamment en faveur de l'exécution des décisions de justice. Elles devraient saisir cette occasion pour renforcer les capacités du système, notamment en augmentant les investissements dans l'informatisation (qui figurent parmi les plus faibles de la zone OCDE), en adoptant des techniques de gestion des dossiers plus élaborées et en mettant en place des tribunaux plus spécialisés (OECD, 2014c).


### Remédier aux obstacles et aux problèmes d'inefficience pour tirer le meilleur parti des fonds de l'UE

Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE (désignés simplement ci-après par le terme « Fonds structurels ») sont une source importante de financement des dépenses publiques : sur la période de programmation 2007-13, la Slovaquie a reçu 11.6 milliards EUR, les trois quarts de ces fonds étant dépensés au niveau régional. Ce montant est équivalent au niveau des investissements publics réalisés sur la même période. Cependant, la Slovaquie n'a pu absorber tous ces fonds que grâce à la forte progression de la sous-traitance au cours des derniers trimestres ; et à la fin de 2012, le taux de sous-traitance était de 73 %, niveau dépassé dans un seul autre pays d'Europe centrale et orientale (graphique 11, partie A). Une telle progression n'est certes pas atypique, mais elle pourrait avoir pesé sur la qualité des projets.

Graphique 11. Absorption des fonds de l'Union européenne (UE)



Source : Commission européenne (2014), Direction générale (DG) de la politique régionale et urbaine, Réseau d'experts en évaluation chargés d'analyser la performance de la politique de cohésion 2007-13, synthèse des rapports nationaux 2013, janvier 2014 ; DG de la politique régionale urbaine, politique régionale de la Commission européenne et Office statistique de la République slovaque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153826>

L'administration des financements accordés par les Fonds structurels de l'UE est très complexe et les procédures slovaques vont souvent au-delà de ce qui est requis par les institutions européennes. Une option de présentation simplifiée des coûts, permettant aux bénéficiaires de fonds structurels de déclarer plus facilement les coûts indirects, n'a été adoptée que récemment et avec certaines limitations. Le manque de coordination et de collaboration entre les institutions publiques ralentit aussi le processus. Le développement en cours de l'administration électronique atténuerait ces coûts indirects. Enfin, la forte

rotation du personnel dans l'administration publique réduit ses capacités dans ce domaine complexe. Près de 18 % du personnel chargé de la gestion des fonds de l'UE ont quitté la fonction publique entre juin 2012 et juin 2013 (CKO, 2013). L'organisation de séminaires par les autorités de gestion et le recours à des consultants externes ne compensent pas totalement cette perte de capacités (CKO, 2011). Les autorités devraient mettre en œuvre sans tarder les recommandations de l'UE concernant la politique de cohésion. Ces recommandations font partie en tout état de cause des conditions *ex ante* de déblocage des fonds (OECD, 2014b).

Le manque de transparence qui caractérise la sélection des projets est un autre problème qui appelle des mesures correctives. Les allégations de corruption et de conflit d'intérêts sont fréquentes. Le manque de transparence peut se traduire par une mauvaise utilisation des ressources, en partie parce qu'il réduit les incitations des entreprises à participer au processus de sélection (EC, 2012 ; CKO, 2011). En outre, les nombreuses plaintes et allégations concernant les marchés publics retardent sensiblement leur concrétisation, car elles conduisent à l'annulation et à la réorganisation des procédures de passation des marchés. Le manque de transparence fait également obstacle au renforcement de la lutte contre la corruption (chapitre 1). La loi sur les marchés publics a été modifiée en 2013. Cette réforme va dans la bonne direction, mais elle n'a pas été totalement mise en œuvre ; les procédures semblent encore longues, le recours aux marchés publics dématérialisés a reculé, et le nombre de plaintes concernant les décisions prises par les autorités adjudicatrices n'a pas diminué (EC, 2014).

La Slovaquie n'est pas parvenue à utiliser les fonds de l'UE pour réduire les disparités régionales. Dans le cadre du programme 2007-13, Bratislava a en effet reçu en 2013 plus de fonds spécifiquement régionaux par habitant que la région de l'est (voir le graphique 11, partie B). En outre, la part des fonds allouée aux programmes opérationnels régionaux (par rapport au programme opérationnel national) est plus faible que dans les autres pays en transition (13 % contre 18 % en République tchèque et 25 % en Pologne). Au cours de la prochaine période de programmation, les autorités devraient s'attacher davantage à réduire les disparités entre régions, notamment en impliquant plus étroitement les autorités régionales dans la conception des programmes, et en renforçant les capacités nécessaires à la prise de décisions fondée sur des données probantes.

### **Améliorer la décentralisation**

La Slovaquie est un pays unitaire caractérisé par une structure administrative à deux niveaux : elle est divisée en huit régions et 2 926 communes, sans relations hiérarchiques. En 2012, les dépenses des administrations infranationales ont représenté 17 % des dépenses des administrations publiques (contre une moyenne de l'OCDE de 40 %). Les communes sont responsables de l'enseignement préscolaire et primaire (salaires et entretien), de la protection sociale, du logement, du développement économique et des services locaux d'utilité publique (eau, ramassage des déchets). Les régions sont responsables de l'enseignement secondaire et professionnel, de la santé, de la protection sociale, des transports et du développement économique régional. L'éducation et les affaires économiques (y compris les transports) sont les deux principaux postes de dépenses pour les régions et les communes (OECD, 2013f). Les administrations infranationales ont le droit de lever des impôts sur les biens fonciers (communes) et sur les véhicules (régions), mais elles comptent essentiellement sur les transferts de l'administration centrale. Les niveaux d'emprunt de ces administrations sont limités par des règles d'endettement (encadré 2).



### Encadré 2. Règles budgétaires applicables aux communes et aux régions

Les règles applicables au budget des communes et des régions interdisent le financement par le déficit des dépenses courantes, qui doivent être couvertes par leurs réserves propres. Les dépenses en capital peuvent être financées par emprunt, sous réserve que le montant total des dettes contractées ne dépasse pas 60 % des recettes de l'année précédente, et la charge du service de la dette 25 % de ces mêmes recettes.

À mesure que la dette augmente en proportion des recettes de l'année précédente, des sanctions progressives sont imposées : lorsque ce ratio dépasse 60 %, l'administration centrale peut prélever une amende représentant 5 % de la différence entre le niveau de la dette et ce seuil de 60 % des recettes. Sur 2 926 communes, 514 pourraient faire l'objet de sanctions en 2015.

#### Communes auxquelles les règles d'endettement local risquent de s'appliquer à compter de 2015

	Nombre total de villes	Nombre de villes ayant une dette > 58 % des recettes de l'année précédente	Nombre de villes ayant une dette > 60 % des recettes de l'année précédente	Nombre de villes ayant une dette > 60 % ou un service de la dette > 25 % des recettes de l'année précédente
2012	2 926	98	89	407

Source : Loi n° 583/2004 sur les règles budgétaires applicables aux communes, loi n° 493/2011 sur la responsabilité budgétaire, ensemble de données de l'Institut des réformes économiques et sociales (INEKO).

L'administration municipale est très fragmentée (OECD, 2013g). Beaucoup de communes sont trop petites pour fournir des services locaux efficaces. Les autorités rationalisent et centralisent certains services afin de réaliser des gains d'efficacité économique. La fusion des communes serait la meilleure solution. Une autre option serait d'inciter les communes à s'organiser pour fournir des prestations de services intercommunales, ce qui leur permettrait de réaliser au moins une partie des gains d'efficacité escomptés de leur fusion pure et simple. Dans une première phase, le système actuel de bureaux intercommunaux devrait être rationalisé et la fourniture conjointe de services par plusieurs communes devrait être organisée de manière plus stricte.

Les communes et les régions n'ont qu'une faible autonomie budgétaire. Par exemple, les impôts fonciers, qui constituent leur principale source de rentrées fiscales, ne représentent que 11 % de leurs recettes. Il faudrait accroître les recettes tirées des impôts fonciers en modifiant leur assiette de manière qu'elle ne soit plus définie en fonction du nombre de mètres carrés mais de la valeur des biens, telle qu'établie par les autorités, ce qui serait aussi plus équitable. Les autorités pourraient réduire la résistance à une telle réforme, notamment de la part des ménages à faible revenu, en permettant aux propriétaires occupants en difficultés financières d'accumuler des arriérés d'impôts tant que leur bien n'est pas vendu.

Toutes les dotations aux administrations infranationales sont affectées (c'est-à-dire liées à un objectif spécifique) en Slovaquie, situation qui est généralement associée à un manque de flexibilité et d'efficacité (Bergvall et al., 2006). Accroître l'autonomie des administrations infranationales en réduisant l'affectation des transferts pourrait améliorer l'efficacité de ces administrations, en leur donnant davantage de latitude pour s'adapter aux préférences locales et satisfaire les besoins locaux. Ainsi, dans l'enseignement secondaire, dont les régions sont responsables, la flexibilité de la ventilation des dépenses entre les établissements est très

faible, alors que l'expérience internationale amène à penser que la décentralisation améliore les résultats scolaires, tels que mesurés dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) (Fredriksen, 2013 ; Blöchliger and Egert, 2013). Les autorités pourraient donc recourir davantage aux dotations globales, parfois associées à une réglementation plus axée sur les résultats, plutôt qu'aux dotations affectées (OECD, 2014d).

Les recettes des administrations infranationales tendent par ailleurs à être procycliques, car elles reposent essentiellement sur les recettes fiscales partagées provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui sont sensibles au cycle économique. Ainsi, en 2010, ces recettes partagées ont diminué de 14 % en termes réels à la suite de la crise financière. En 2011, les pouvoirs publics ont proposé d'élargir le dispositif des recettes fiscales partagées à plusieurs impôts, mais ce projet n'a pas abouti. Ils devraient envisager de faire une nouvelle proposition dans ce sens.

### **Recommandations concernant la réforme du secteur public**

#### **Pour une administration publique plus efficiente et efficace et un environnement réglementaire plus favorable à l'activité des entreprises**

- Améliorer la gestion des ressources humaines, moderniser l'administration publique et renforcer la coordination et la collaboration entre les niveaux d'administration.
- Réduire la réglementation des services professionnels et du commerce de détail et renforcer les analyses d'impact de la réglementation.
- Renforcer l'efficacité et l'indépendance du système judiciaire.
- Veiller à ce que le système de passation des marchés publics permette une utilisation optimale des ressources et poursuivre la lutte contre la corruption, notamment en garantissant une plus grande transparence.

#### **Pour une meilleure utilisation des fonds de l'UE**

- Simplifier les procédures administratives et renforcer les capacités de gestion des fonds de l'UE.
- Fournir aux régions pauvres une part plus importante des fonds de l'UE et faire en sorte qu'elles puissent jouer un rôle plus important dans la conception des programmes. Renforcer les capacités nécessaires à une prise de décisions davantage fondée sur des données probantes.

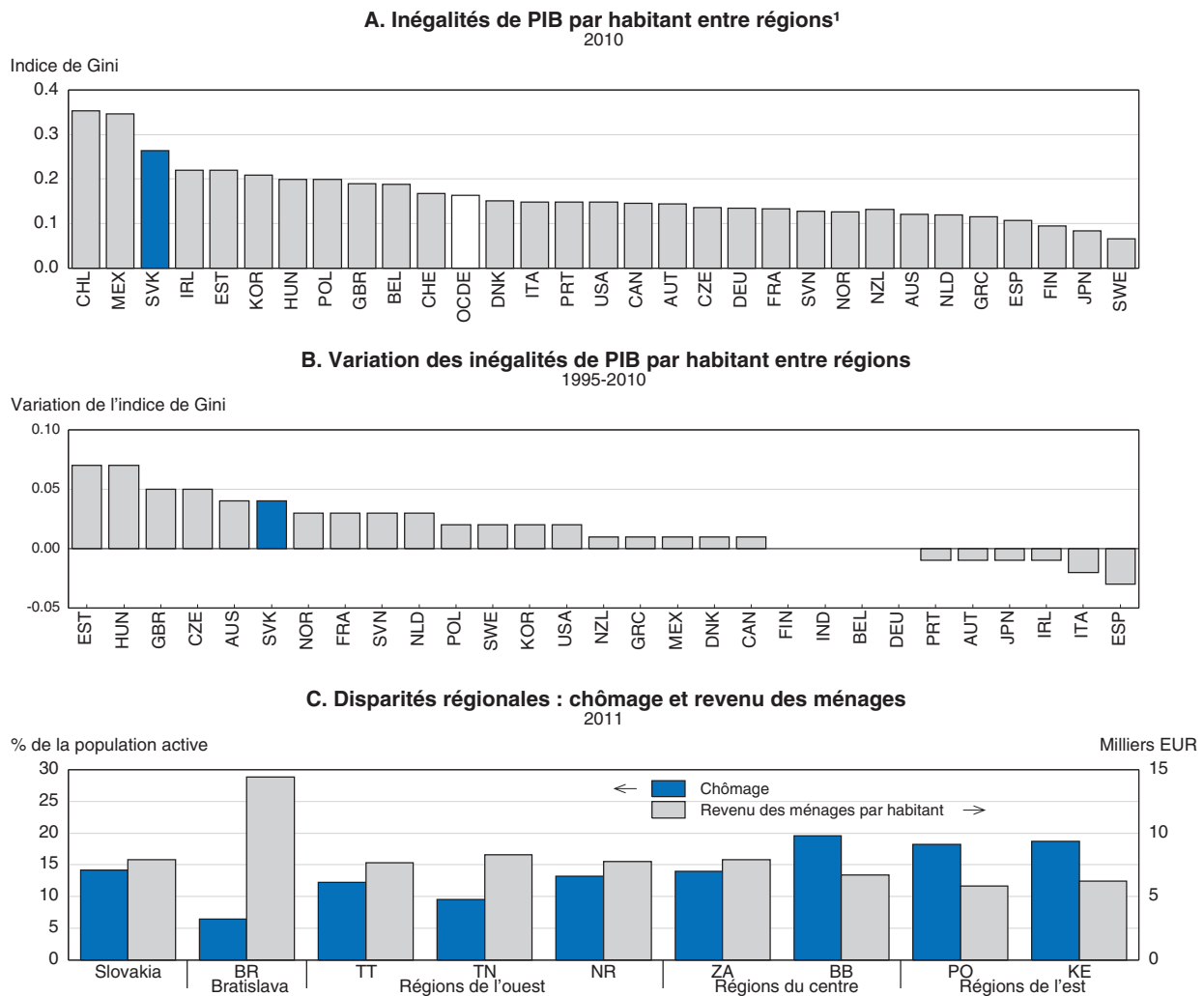
#### **Pour une meilleure prestation de services au niveau local**

- Encourager la prestation conjointe de services publics par les petites communes, et renforcer les compétences des administrations locales viables en matière de collecte de recettes et de dépenses.

## **Stimuler la croissance dans les régions à la traîne**

Les inégalités entre régions figurent parmi les plus prononcées observées dans la zone OCDE et s'accroissent (graphique 12, parties A et B). Les régions peuvent être divisées en deux grandes catégories : les régions de l'ouest plus développées (Bratislava, Trnava, Trenčín et Nitra) et les régions à la traîne du Centre et de l'Est (Žilina, Banská Bystrica, Prešov et Košice). Les différences entre régions sont également marquées en termes de revenu des ménages et de chômage (graphique 12, partie C). Les risques de pauvreté et la dépendance vis-à-vis des prestations sociales sont disproportionnés dans l'est et le centre du pays.


Graphique 12. Les disparités entre régions sont marquées et s'accroissent



Note : Bratislava (BR), Trnava (TT), Tren n (TN), Nitra (NR),  ilina (ZA), Banská Bystrica (BB), Prešov (PO) et Ko ice (KE).

1. Les régions des pays de l'OCDE sont classées sur la base de deux niveaux territoriaux : le niveau supérieur (TL2) et le niveau inférieur (TL3). Les grandes régions de niveau TL2 sont divisées en petites régions de niveau TL3. Les données utilisées se rapportent aux régions de niveau TL3 sauf pour l'Australie, le Canada, le Chili, les  tats-Unis et le Mexique.

Source : OCDE (2013), *Panorama des régions de l'OCDE 2013* ; et Office statistique de la République slovaque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153836>

Ces disparités régionales marquées s'expliquent principalement par la conjonction de faibles créations d'emplois dans l'est et le centre du pays et d'une mobilité insuffisante de la main-d'œuvre vers l'ouest, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés. Un renforcement de la croissance dans les régions du centre et de l'est permettrait de remédier à la pénurie d'emplois. Une plus grande mobilité réduirait l'offre excédentaire de main-d'œuvre dans les régions à la traîne et atténuerait certains problèmes de pénurie à Bratislava, qui demeure une zone urbaine relativement petite (puisqu'elle arrive au 204<sup>e</sup> rang des 275 zones métropolitaines de l'OCDE en termes de population ; OECD, 2013g), sachant que les gains de productivité potentiels associés aux phénomènes de métropolisation sont élevés (Ahrend et al., 2014). Il importe de compléter le réseau d'infrastructures de transport en Slovaquie à la fois pour supprimer les goulets d'étranglement qui limitent l'expansion économique dans la région de Bratislava, et pour réduire les obstacles à la création d'emplois

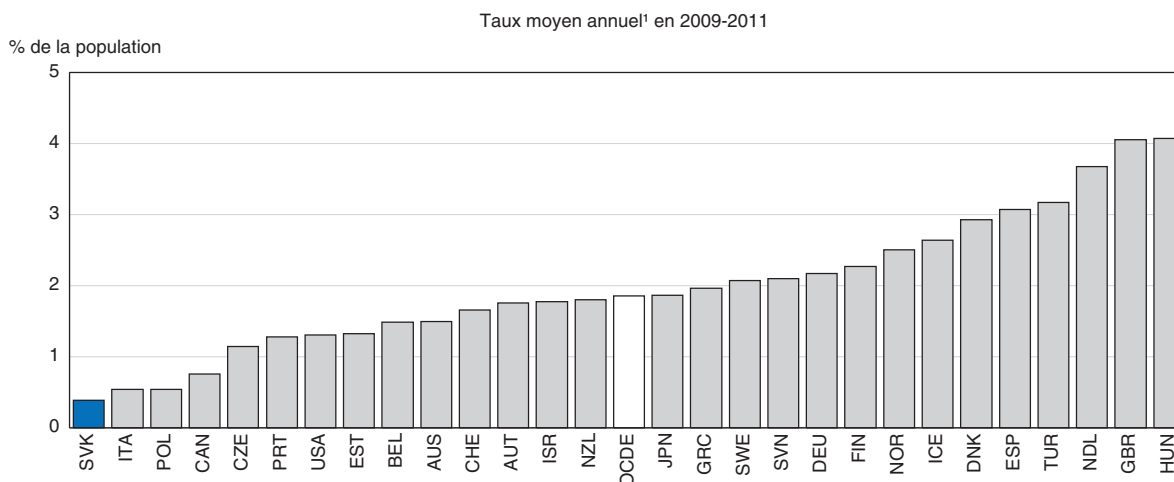
dans les régions du Centre et de l'Est. Par ailleurs, l'analyse d'études de cas a permis de tirer divers enseignements (OCDE, 2012c) :

- Le potentiel de croissance dans les régions moins développées est considérable, en particulier dans les régions rurales qui ont enregistré, en moyenne, une croissance plus rapide que les régions intermédiaires ou essentiellement urbaines.
- Mettre en place un cadre favorable à la croissance, par opposition à la mise en œuvre d'une politique de subventions, constitue l'approche la plus avantageuse et viable. Elle peut empêcher les phénomènes de dépendance à l'égard des transferts et de recherche de rente.
- Les trains de mesures ont davantage d'impact que les interventions ponctuelles, car ils permettent d'exploiter les complémentarités et de coordonner l'action publique entre domaines connexes.
- Les institutions qui permettent aux régions d'avoir davantage « voix au chapitre » sont essentielles pour développer la coopération avec les autres régions et pays et pour créer des liens entre le secteur privé, le secteur public et le secteur de l'enseignement.
- Le relèvement du niveau de compétences des travailleurs peu qualifiés peut être aussi important pour la croissance que le développement de l'enseignement supérieur.
- Les infrastructures peuvent être importantes si les investissements en la matière sont coordonnés avec d'autres politiques publiques.

### Renforcer la mobilité de la main-d'œuvre en améliorant la politique du logement

La mobilité des travailleurs est faible et ne réagit pas aux écarts de chômage entre régions, contrairement à ce que tend à indiquer l'expérience internationale (graphique 13 ; Fidrmuc, 2004). Seulement 1.6 % des Slovaques âgés de 15 à 64 ans ont déménagé en 2011,

Graphique 13. **La mobilité interrégionale des travailleurs est faible**



1. Flux annuels de personnes qui se réinstallent d'une région de niveau territorial 3 (TL3) dans une autre région TL3 (migration régionale). Pour l'Australie, le Canada et Israël, les données relatives à la mobilité intérieure de la population sont disponibles uniquement entre les régions de niveau territorial 2 (TL2). Les données disponibles se rapportent à 2010-12 pour le Canada, l'Islande, la Norvège et la Suède ; 2008-10 pour l'Allemagne, les États-Unis et les Pays-Bas ; 2001 seulement pour la Grèce ; 2006 seulement pour la Nouvelle-Zélande ; et 2006-08 pour le Royaume-Uni (sachant qu'elles ne couvrent ni l'Écosse ni l'Irlande du Nord). En raison de données manquantes, le Chili, la Corée, la France, l'Irlande et le Mexique ne figurent pas dans ce graphique.

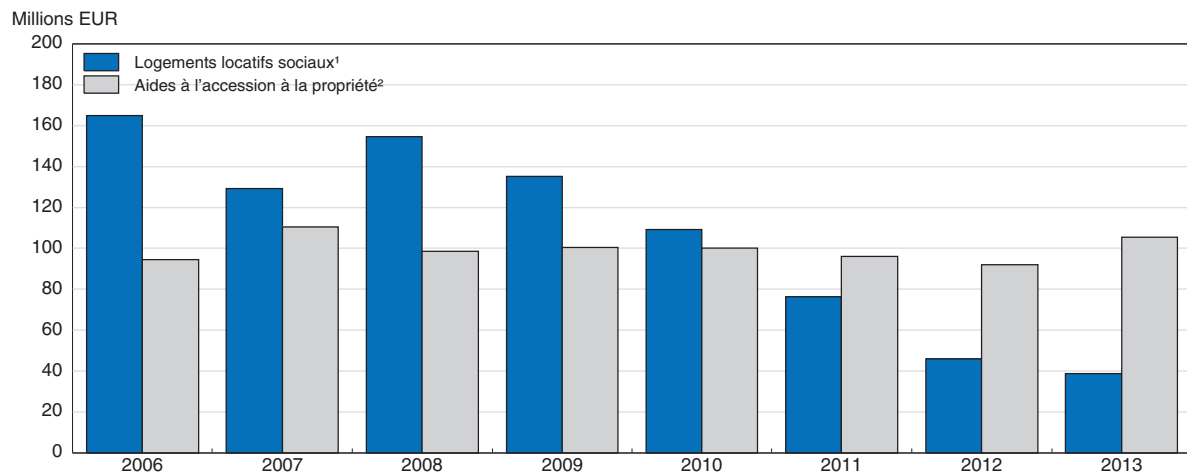
Source : OCDE (2013), *Panorama des régions de l'OCDE 2013*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153842>

et un quart d'entre eux seulement a changé de région (Vagac, 2013). On ne relève par ailleurs aucune variation sensible de la mobilité en fonction de l'âge et du niveau de formation, à la différence des situations observées dans d'autres pays de l'OCDE (Hüfner, 2009).

Un des facteurs qui limitent la mobilité de la population réside dans le manque de logements locatifs. Le taux d'accession à la propriété, qui est un des plus élevés de la zone OCDE (dans la mesure où 90 % des Slovaques sont propriétaires de leur logement), réduit la mobilité de la population en raison des moins-values pouvant être subies en cas de vente (CECODHAS, 2012). Les aides budgétaires à l'accession à la propriété sont plus importantes que celles destinées au logement locatif (graphique 14), ce qui se traduit par un marché

Graphique 14. **Les aides publiques sont axées de manière prédominante sur l'accession à la propriété**



1. Subventions au logement locatif social, logements locatifs de substitution et logements locatifs relevant du Fonds d'État pour le développement du logement (SFRB, *Štátny fond rozvoja bývania*).
2. Prime d'État au titre de l'épargne-logement, prêts hypothécaires à taux bonifié destinés aux jeunes et aides à l'accession à la propriété relevant du SFRB.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les données du ministère des Finances de la République slovaque.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933153857>

locatif insuffisamment développé. Les autorités ont pris des mesures depuis janvier 2014 pour favoriser le développement de ce segment du marché immobilier d'habitation, en accordant au secteur privé des prêts à taux d'intérêt bonifié pour financer l'acquisition de logements locatifs, axés sur les personnes ayant de faibles revenus, ainsi que dans les régions dynamiques sur le plan économique. En outre, les aides à l'accession à la propriété devraient être réduites. Une première mesure souhaitable à cet égard consisterait à renforcer la demande de logements locatifs en offrant aux ménages pauvres des allocations logement locatif. Ce type de dispositif présente l'avantage, par rapport à la fourniture directe de logements sociaux, de ne pas limiter la mobilité des travailleurs, dans la mesure où ces allocations ne sont pas liées à un logement particulier (ECB, 2003). Il existe une telle prestation en République slovaque, mais elle est exclusivement destinée aux ménages très pauvres (ceux qui ont droit aux prestations d'assistance sociale). Les autorités pourraient envisager d'élargir son champ d'application aux ménages pauvres en général, y compris aux travailleurs pauvres, comme dans plusieurs autres pays (Andrews et al., 2011).

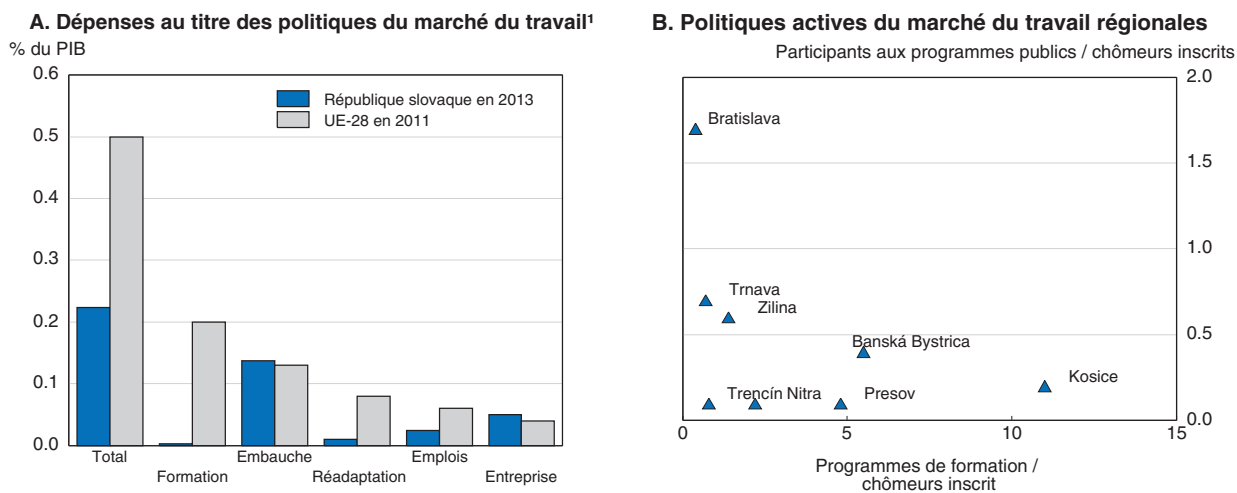
Une réglementation plus équilibrée est nécessaire pour stimuler l'offre de logements locatifs. En mai 2014 a été créé un contrat de courte durée (2 ans) qui permet aux parties de

s'entendre sur les modalités de résiliation. Par contre, les contrats de location à durée indéterminée n'offrent pas une telle souplesse : les propriétaires ne peuvent expulser leurs locataires sans décision de justice et doivent leur offrir une autre solution d'hébergement convenable, même si leur expulsion est motivée par des dommages matériels graves ou le non-paiement du loyer (Vagac, 2013).


### Ajuster et renforcer les politiques du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) contribuent à améliorer l'employabilité et la mobilité des travailleurs (OECD, 2005a). Les réformes du marché du travail avaient été examinées dans l'*Étude économique* de 2012. Des progrès ont été accomplis, mais les autorités peuvent encore accroître les dépenses au titre des PAMT, améliorer les services de placement, mieux cibler les programmes sur les personnes les plus vulnérables et revoir leur conception (graphique 15, partie A ; OECD, 2012b). En outre, il faudrait adapter davantage les politiques du marché du travail aux besoins locaux, compte tenu de la forte hétérogénéité des résultats obtenus sur le plan de l'emploi dans les différentes régions. Les programmes qui améliorent la mobilité de la population et la situation des personnes peu qualifiées sur le marché de l'emploi devraient être renforcés, en particulier dans l'est et le centre du pays.

Graphique 15. Il faut ajuster les politiques actives du marché du travail (PAMT) pour renforcer la mobilité des travailleurs



1. Dépenses consacrées à l'ensemble des mesures de politique du marché du travail (Total) et aux catégories suivantes : formation professionnelle, incitations à l'embauche, emploi protégé et réadaptation, création directe d'emplois et aides à la création d'entreprise. Source : Eurostat et Office central du travail, des affaires sociales et de la famille (ÚPSVaR, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny) de la République slovaque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153860>

Les prestations fournies par le service public de l'emploi (SPE), notamment en matière d'aide à la recherche d'emploi et de conseil professionnel, sont essentielles pour préserver les liens avec le marché du travail et fournir des informations sur les offres d'emploi susceptibles de renforcer la mobilité des travailleurs (Vagac, 2013 ; Kluve, 2010). Le nombre de chômeurs par agent du SPE était de 187 en moyenne en 2013, ce qui représente une charge de travail très lourde. En outre, celle-ci n'est pas répartie de manière équilibrée à l'échelle du pays : les charges de travail les plus lourdes sont généralement observées dans les zones caractérisées par les taux de chômage les plus élevés (exception faite de

Bratislava, où la charge de travail est importante et le taux de chômage faible). Cela laisse à penser que le SPE aura besoin de davantage de ressources pour les bureaux des districts où le chômage est élevé, y compris en termes d'externalisation de services. Les réformes entamées en mai 2013 ont renforcé l'aide individualisée, notamment en permettant aux agents de se focaliser sur les entretiens individuels avec les chômeurs les plus vulnérables, au lieu d'organiser de manière systématique des entretiens obligatoires avec tous les chômeurs (NRP, 2014). Cette réforme ne devrait être pleinement mise en œuvre qu'en 2020 et les autorités devraient étudier la possibilité d'accélérer ce processus.

Les programmes de formation renforcent également la mobilité de la main-d'œuvre, puisque les travailleurs qualifiés sont plus mobiles que les autres (OECD, 2005a). Or, ces programmes ne sont pas suffisamment développés, en particulier dans les régions à la traîne, et ne représentent que 1 % des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail (Central Labour Office). La réforme de mai 2013 visait à réorienter les efforts de formation vers les régions où ils étaient les plus nécessaires. En 2013, toutefois, les mesures de formation semblaient encore inexistantes dans les régions à la traîne (voir le graphique 15, partie B), laissant entrevoir la nécessité d'une mise en œuvre plus énergique de cette réforme.

Les subventions salariales contribuent efficacement à renforcer l'employabilité des travailleurs peu qualifiés (Card et al., 2010 ; Orszag and Snower, 2003). Ce type de dispositif bénéficierait en particulier aux régions de l'est, où les actifs peu qualifiés sont surreprésentés. De ce point de vue, la réduction du coin fiscal sur les travailleurs faiblement rémunérés est bienvenue. Par contre, le dispositif de subventions salariales intitulé « Stimuler la création d'emplois » qui est axé sur les jeunes de moins de 29 ans (l'octroi de ces subventions étant uniquement subordonné au fait que les personnes concernées soient au chômage depuis trois mois) débouchera probablement sur des créations nettes d'emplois limitées, et les autorités devraient axer ce dispositif sur les jeunes les plus vulnérables.

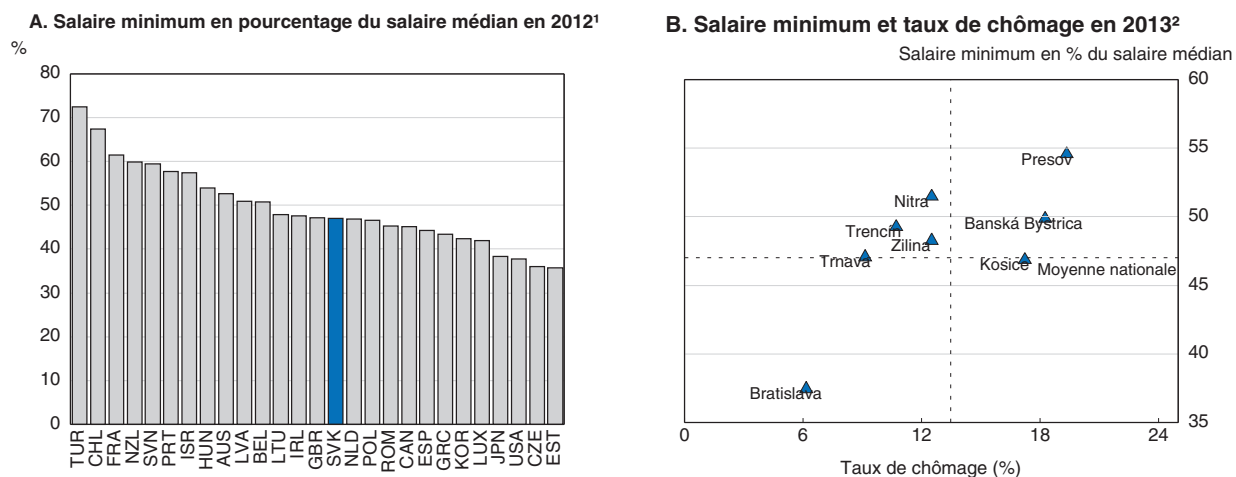
Les programmes de création directe d'emplois, qui sont plus développés dans l'est du pays (voir le graphique 15, partie B), sont les moins efficaces (Card et al., 2010) et d'après des analyses portant sur la Slovaquie, ils peuvent même dégrader les perspectives d'emploi futures des personnes concernées (Harvan, 2010). En outre, les programmes locaux de création d'emplois tendent à exercer un effet de rétention sur les travailleurs peu qualifiés, qui réduit la mobilité de la main-d'œuvre. Ces programmes devraient donc être supprimés progressivement. Pour des raisons similaires, les autorités devraient revoir la réforme de janvier 2014, suivant laquelle les chômeurs bénéficiaires de prestations sociales, comme celles destinées à satisfaire des besoins matériels, doivent travailler à temps partiel pour la commune concernée ; il conviendrait en lieu et place de renforcer l'obligation de rechercher un emploi ou de suivre une formation. Les autorités envisagent de mettre en place un programme de prestations liées à l'exercice d'un emploi, afin de favoriser l'inclusion sociale et l'emploi. Ce type d'initiative va dans le sens des meilleures pratiques internationales, dans la mesure où il contribue à valoriser le travail (OECD, 2005b).

### **Améliorer la réactivité des coûts de main-d'œuvre à la situation locale du marché du travail**

La République slovaque se caractérise par six niveaux différents de salaire minimum, qui sont fonction de la complexité des emplois. Mesurés en proportion du salaire médian de l'économie, les deux premiers niveaux de salaire minimum correspondent à la moyenne de l'OCDE. Néanmoins, ce système s'applique de manière uniforme dans l'ensemble du

pays, et risque donc de se traduire par des salaires minimums trop faibles à Bratislava mais trop élevés dans les régions à la traîne, compte tenu des écarts considérables observés en matière de salaires de marché et de coût de la vie (graphique 16). Les autorités devraient réaliser une étude afin d'évaluer et de suivre les effets des dispositions législatives relatives au salaire minimum national sur le coût du travail et la création d'emplois dans les régions à la traîne, et étudier la possibilité d'adopter des mesures permettant une adaptation des coûts de main-d'œuvre aux conditions locales.

Graphique 16. **Le salaire minimum n'est pas adapté à la situation locale du marché du travail**



1. 2011 pour le Chili et 2013 pour la République slovaque.

2. Les données relatives au salaire médian de 2013 sont provisoires.

Source : Base de données de l'OCDE sur les salaires et Office statistique de la République slovaque.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933153871>

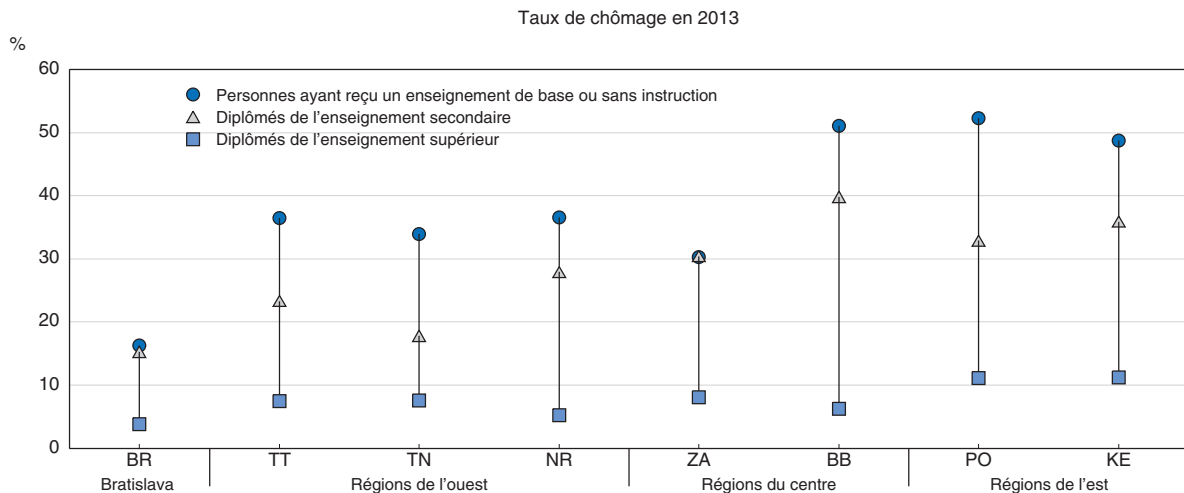
Un principe d'extension automatique des conventions collectives à l'ensemble des employeurs du secteur considéré a été instauré en janvier 2014. Les conventions collectives peuvent contribuer de manière importante à l'amélioration des conditions de travail et au développement de la formation tout au long de la vie des travailleurs (Keogh, 2009), mais il faut que la grande diversité des situations locales du marché travail observées en Slovaquie soit davantage prise en compte dans le cadre de cette extension. Une règle d'extension des conventions collectives pourrait en effet fausser le jeu de la concurrence si elle était utilisée par les entreprises en place pour empêcher l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché (Martin, 2014). Une limitation de l'entrée sur le marché affaiblit en outre les incitations aux gains d'efficacité pour les entreprises en place, réduisant du même coup la productivité globale. Une possibilité envisageable consisterait à définir des critères de représentation transparents devant être satisfaits avant que puisse avoir lieu l'extension d'une convention collective, comme cela a été fait au Portugal (OECD, 2012d).

### **Rehausser le niveau général des compétences de base et renforcer l'égalité des chances**

Une augmentation du niveau des qualifications peut accroître la mobilité des travailleurs et attirer des entreprises dans les régions à la traîne. La formation revêt une importance cruciale, en particulier dans l'est du pays, où les travailleurs peu qualifiés ont des perspectives d'emploi plus limitées que leurs homologues des régions occidentales (graphique 17). Le faible niveau de formation se traduit par une pénurie de compétences de base nécessaires



Graphique 17. **La situation des personnes peu qualifiées sur le marché du travail est pire dans les régions à la traîne**



Note : Bratislava (BR), Trnava (TT), Trenčín (TN), Nitra (NR), Žilina (ZA), Banská Bystrica (BB), Prešov (PO) et Košice (KE).

Source : Office statistique de la République slovaque.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933153889>

à l'utilisation des nouvelles technologies. Ainsi, en République slovaque, 24,2 % de la population adulte indiquent être dépourvus de compétences de base en informatique – ce qui constitue un des pourcentages les plus élevés de la zone OCDE (OECD, 2013h).

Il est crucial de renforcer la formation tout au long de la vie pour améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs au changement structurel, en particulier dans l'est du pays, où un tel changement est particulièrement nécessaire (Bassanini et al., 2005). On pourrait donc accomplir des progrès sensibles en développant la formation tout au long de la vie en République slovaque, où 3 % seulement de l'ensemble des travailleurs (2 % dans les régions de l'est) ont participé à des dispositifs de formation tout au long de la vie en 2013, contre 10,4 % en moyenne dans les pays européens (Eurostat). Les recommandations qui avaient été formulées concernant ce domaine dans l'*Étude économique* de 2012 restent d'actualité (OECD, 2012b).

Améliorer la transition de l'école à l'emploi constitue un enjeu clé dans les régions à la traîne, où 23% des jeunes ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (contre 9 % à Bratislava). Pour les employeurs, le lien ténu entre l'enseignement et la formation professionnels et les entreprises constitue un obstacle important au développement régional (PAS, 2013). Les autorités devraient étoffer les projets pilotes menés actuellement en matière d'enseignement professionnel incluant une formation en cours d'emploi, en particulier dans les régions à la traîne, dans la mesure où l'expérience internationale laisse à penser qu'il en résulte une amélioration du devenir professionnel des personnes qui en bénéficient, celles-ci obtenant les compétences nécessaires sur le marché du travail (OECD, 2010a). Pour que les incitations à offrir des formations en entreprise soient suffisantes, les autorités prévoient d'accorder des exonérations d'impôt aux sociétés, suivant les meilleures pratiques internationales (NRP, 2014 ; OECD, 2010a ; OECD, 2007).

Les résultats scolaires des jeunes issus de milieux socio-économiques défavorisés figurent parmi les plus mauvais de la zone OCDE (OECD, 2013c), et ce tout particulièrement dans l'est du pays. La médiocrité des résultats scolaires des Roms, qui vivent essentiellement dans l'est du pays et sont surreprésentés dans les établissements destinés aux élèves ayant

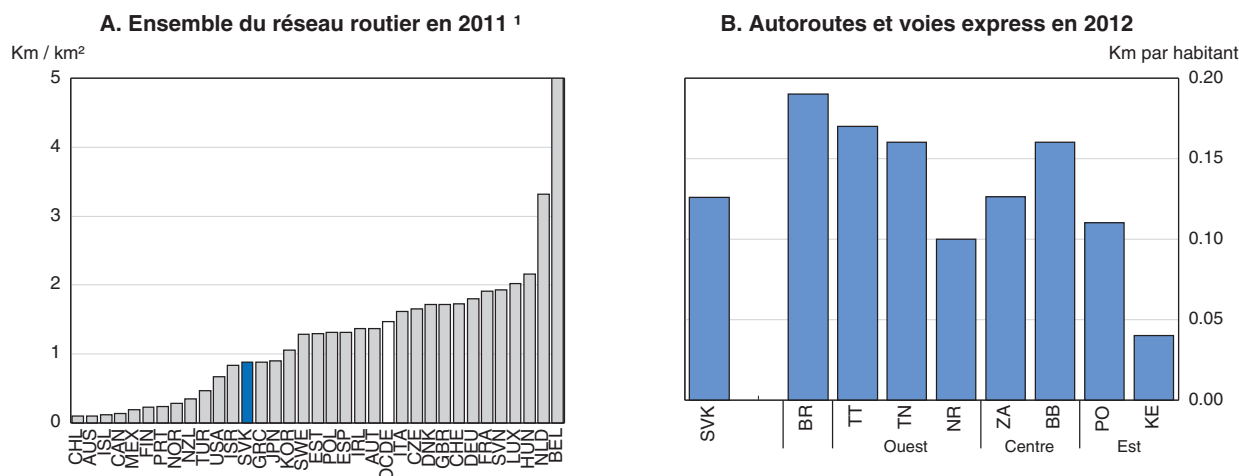
des besoins particuliers, constitue une source de préoccupation spécifique (OECD, 2012b ; World Bank, 2012). Un système d'éducation de la petite enfance de qualité a un effet positif sur les résultats scolaires ultérieurs et réduit la probabilité que les enfants soient amenés à intégrer un établissement pour élèves ayant des besoins particuliers (World Bank, 2012). Globalement, la République slovaque consacre 0.2 % de son PIB à l'éducation préprimaire, contre 0.6 % en moyenne dans la zone OCDE (OECD, 2013c), et 77 % seulement des enfants étaient inscrits dans l'enseignement préprimaire en 2011 contre 93 % en moyenne dans l'Union européenne (Eurostat). À 20 % seulement, le taux d'inscription des enfants roms est considérablement inférieur (UNDP, 2012).

Les autorités s'emploient actuellement à renforcer les capacités dans le secteur de l'éducation préprimaire (NRP, 2014). Elles devraient intensifier leurs efforts à cet égard, afin de rehausser le taux d'inscription des enfants issus de milieux sociaux défavorisés. Pour ce faire, les pouvoirs publics pourraient notamment accroître les prestations en nature tout en offrant gratuitement une éducation préprimaire à tous les enfants à partir de l'âge de trois ans. Les récentes mesures positives prises pour accroître le nombre d'assistants (« projet journée continue ») devraient également contribuer à améliorer l'intégration des élèves roms dans les établissements d'enseignement ordinaires. Les dispositifs de soutien axés sur cette population devraient être encore renforcés. Néanmoins, le suivi, la mise en œuvre et l'évaluation de ces programmes est particulièrement difficile en l'absence de statistiques fiables ; celles-ci devraient également être mieux élaborées.

### Améliorer les infrastructures de transport

La répartition inégale des infrastructures contribue aux disparités entre régions. La densité du réseau autoroutier, mesurée en kilomètres par habitant, est nettement plus faible dans les régions de l'est et du centre du pays (graphique 18). En conséquence, les régions de l'est ne peuvent accéder aisément au grand marché de Bratislava, et selon les estimations de Dijkstra et al. (2011), l'est de la République slovaque est une des régions de l'UE qui se


Graphique 18. Il est essentiel de renforcer les infrastructures



Note : Bratislava (BR), Trnava (TT), Trenčín (TN), Nitra (NR), Žilina (ZA), Banská Bystrica (BB), Prešov (PO) et Košice (KE).

1. La densité de routes est égale à la longueur totale du réseau routier en kilomètres divisée par la superficie du territoire considéré en kilomètres carrés. Le réseau routier comprend toutes les routes. Les données se rapportent à 2010 pour l'Irlande, 2009 pour le Canada, 2005 pour l'Italie et 2004 pour le Luxembourg.

Source : Banque mondiale (2014), *Indicateurs du développement dans le monde* ; et Office statistique de la République slovaque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153897>

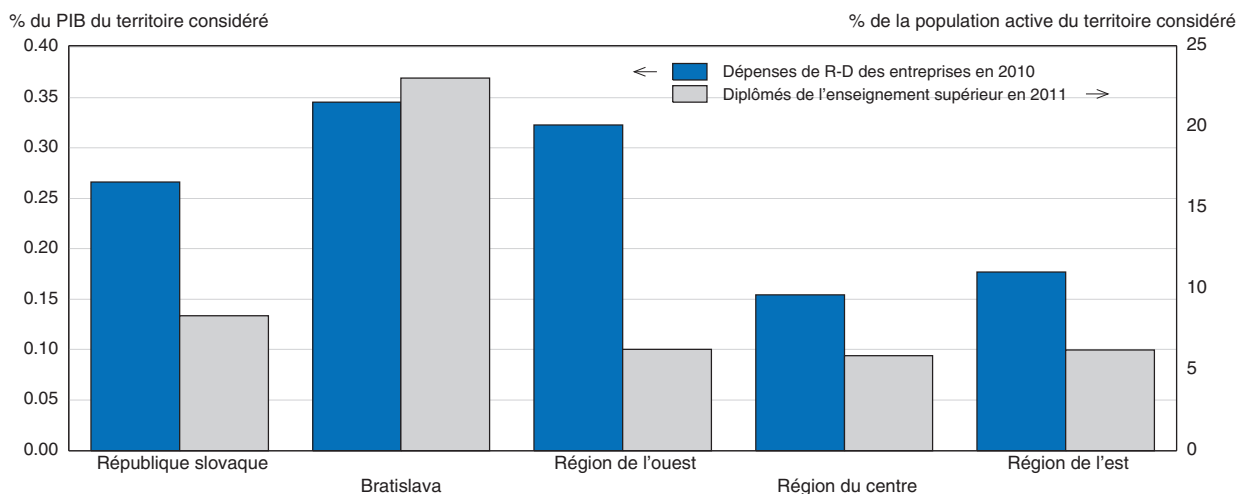
caractérisent par les coûts d'accès aux autres pays de l'Union européenne les plus élevés. Mettre en place des liaisons permettant de remédier à ces lacunes constitue un préalable à l'exploitation du potentiel de croissance des régions à la traîne (Sutherland et al., 2009). Une évolution positive à cet égard réside dans le fait que la quasi-totalité des tronçons manquants de l'autoroute D1 devant relier Bratislava à Košice sont maintenant en cours de construction. Une attention particulière doit également être accordée à la qualité des routes, qui est relativement médiocre (WEF, 2013).

Le développement des transports ferroviaires pourrait également contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Les chemins de fer pâtiennent de l'obsolescence et de la dépréciation des équipements, ponts et canaux de drainage, qui sont arrivés dans de nombreux cas au terme de leur durée de vie technique. Des mesures ont été prises récemment pour développer les infrastructures ferroviaires, en particulier en matière d'électrification, d'interopérabilité et de modernisation des voies, afin qu'elles puissent être empruntées par des trains plus rapides, notamment sur le réseau TEN-T (OECD, 2013i). Une réforme approfondie du système d'absorption des fonds de l'UE (voir ci-avant) pourrait également contribuer à accélérer le développement des infrastructures de transport.


### Favoriser l'adoption des nouvelles technologies

Dans le contexte slovaque, il est nécessaire que les pouvoirs publics soutiennent l'innovation dans les régions avancées de l'ouest et favorisent l'adoption des nouvelles technologies dans les régions à la traîne (OECD, 2012c). Les carences des entreprises en termes de capacités d'adoption des nouvelles technologies sont frappantes dans les régions de l'Est et du Centre, où les embauches de diplômés de l'enseignement supérieur et les ressources consacrées aux activités de recherche-développement (R-D) sont très faibles (graphique 19). La mise en œuvre d'un programme d'enseignement supérieur professionnel, incluant une formation en entreprise, permettrait de disposer des techniciens nécessaires pour utiliser les nouvelles technologies. Les autorités encouragent le recrutement de jeunes actifs, mais ces mesures d'incitation pourraient être ciblées sur les entreprises qui offrent des stages aux étudiants de ce programme.

Graphique 19. **Les entreprises du centre et de l'est du pays ont une faible capacité d'absorption technologique**



Source : Base de données de l'OCDE sur les régions et villes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153903>

La capacité d'adoption des technologies repose également sur des connaissances spécifiques, y compris en termes de suivi des évolutions technologiques, ce qui peut exiger l'embauche de chercheurs (Cohen and Levinthal, 1989). En outre, les avantages de l'innovation dépendent des ressources consacrées à la R-D (Van Pottelsberghe de la Potterie and Lichtenberg, 2001 ; Griffith et al., 2004). Les autorités pourraient donc étudier de manière plus approfondie la possibilité d'élargir le champ d'application du crédit d'impôt en faveur de la recherche-développement (R-D) aux embauches de chercheurs et d'ingénieurs effectuées par les entreprises des régions les moins développées, et d'en faire un crédit d'impôt remboursable pour les entreprises qui ne réalisent pas encore de bénéfices (OECD, 2013j).

La promotion de pôles d'activité dans les régions à la traîne pourrait améliorer les transferts de connaissances et de technologies entre entreprises et permettre la création d'un marché local du travail (OECD, 2009b). L'objectif de ce type de programme n'est pas de créer des pôles d'activité *ex nihilo* mais de faciliter l'émergence et le développement de pôles d'activité latents. La coopération entre les entreprises et les centres de recherche, ainsi qu'entre les petites et moyennes entreprises (PME) et les grandes entreprises, pourrait en particulier constituer un moteur important de croissance de la productivité au niveau régional. Des mesures ont déjà été prises. Ainsi, la région de Košice est dotée de deux pôles d'activité dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). Néanmoins, le soutien de l'administration centrale fait défaut aux initiatives de ce type (RIS3, 2013). Dans les temps à venir, différentes mesures pourraient être adoptées pour promouvoir et renforcer les pôles d'activité existants :

- Des chèques technologiques, en sus des chèques-innovation qui sont actuellement à l'étude, inciteraient les entreprises, en particulier les PME, à consulter des fournisseurs de connaissances (tels que des centres de recherche ou de technologie) pour identifier et mettre en œuvre de nouvelles technologies (OECD, 2010b).
- Il serait judicieux de favoriser l'émergence de facilitateurs de regroupements, afin de développer la coopération entre les entreprises et de les aider à solliciter des financements de l'UE. De ce point de vue, le programme *Klastry* mis en œuvre en République tchèque pourrait constituer une source d'inspiration intéressante (OECD, 2008b).
- Il conviendrait de lancer une procédure de sélection concurrentielle pour attribuer les fonds disponibles aux pôles d'activité les mieux organisés, afin de favoriser l'excellence et la coopération avec les centres de recherche. De tels dispositifs ont été mis en place en Suède (*VINNVÄXT*) et en France (*pôles de compétitivité*).

Les autorités locales devraient être davantage associées à la conception de la politique d'innovation. L'expérience internationale laisse à penser que cela permettrait d'améliorer la satisfaction des besoins locaux ainsi que l'identification des possibilités et des blocages en matière d'investissement (OECD, 2014f et 2013k). La Stratégie de spécialisation intelligente devrait en principe reposer sur l'identification des avantages comparatifs des régions et des collectivités locales par elles-mêmes, or elle est uniquement mise en œuvre au niveau national. Les autorités pourraient envisager de lancer une nouvelle version des centres régionaux pour l'innovation.

### **Recommandations destinées à stimuler la croissance dans les régions à la traîne**

#### **Renforcer les capacités d'adoption des nouvelles technologies et réduire les obstacles liés aux transports**

- Développer l'enseignement supérieur professionnel et favoriser la coopération avec les employeurs.
- Mettre en place des incitations financières en faveur de l'adoption des nouvelles technologies et des dépenses d'innovation.
- Améliorer les infrastructures nationales de transport routier et ferroviaire ainsi que les liaisons internationales.

#### **Renforcer la mobilité et l'employabilité de la population afin de faire reculer le chômage et l'inactivité**

- Pour développer le marché du logement locatif, supprimer progressivement les aides à l'accession à la propriété et élargir le champ d'application des allocations logement locatif soumises à conditions de ressources.
- Étoffer les dispositifs de formation et d'aide à la recherche d'emploi, et supprimer progressivement les programmes de travaux publics.
- Veiller à ce que les dispositions relatives aux salaires minimums et à l'extension juridique des conventions collectives soient appliquées sans nuire aux perspectives d'emploi des personnes concernées, en particulier dans les régions à la traîne.

#### **Réduire l'inadéquation des qualifications et mieux intégrer les groupes défavorisés, en particulier la population rom**

- Mettre en place un système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en alternance, et accorder une attention particulière à la transition de l'école à l'emploi dans les régions de l'est.
- Renforcer sur les plans quantitatif et qualitatif le système d'éducation de la petite enfance, et veiller à ce que les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés puissent largement y accéder, en particulier les jeunes Roms.

### **Bibliographie**

- Ahrend, R. et al. (2014), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", *Regional Development Working Papers*, No. 05, OECD Publishing.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD countries", *Economics Department Working Papers* No. 836, OECD Publishing.
- Arnold, J., B. Bry, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus and L. Vartia. (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal* No. 121.
- Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, M. De Paola and E. Leuven (2005), "Workplace Training in Europe", *IZA Discussion Paper*, No. 1640.
- Bergvall D., C. Charbit, D.J. Kraan and O. Merk, (2006), "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending", *Public Governance and Territorial Development Directorate*, OECD Publishing.
- Blöchliger, H. and B. Égert (2013), "Decentralisation and Economic Growth", Part 2: "The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment", *Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 15, OECD Publishing.
- Bourlès R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse and G. Nicoletti, (2013), "Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries", *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Vol. 95.5.

- Card, D., J. Kluge and A. Weber (2010), "Active Labour Market Analysis Policy Evaluations: A Meta Analysis", *Economic Journal*, No. 120.
- CBR (2013), "Evaluation of the General Government Budget Proposal for 2014-2006".
- CECODHAS (2012), *The Housing Europe Review 2012*, [www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012](http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012).
- CKO (2011), Problematické oblasti implementácie operačných programov a horizontálnych priorít NSRR, Centrálny koordinačný orgán, MDVRR SR.
- CKO (2013), Analýza administratívnych kapacít subjektov zapojených do implementácie, certifikácie a vládneho auditu štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-2013 za obdobie od 01. 07. 2012 do 30. 06. 2013, Centrálny Koordinačný Orgán, Úrad Vlády SR.
- Cohen W.M. and D.A. Levinthal (1989), "Innovation and learning: The two faces of R&D", *The Economic Journal*, Vol. 99.
- Cournede, B. and A. Pina (2013), "Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity?", *Economic Policy Papers* No. 7, OECD Publishing.
- de la Maisonneuve, C. and J. Oliveira Martins (2013), "Public spending on health and long term care: A new set of analysis", *Economic Policy Papers*, No 6, OECD Publishing.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals and M.S. Kumar (2008), "Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union", *Economic Policy*, April 2008:297.
- Dijskara L., P. Annoni and K. Kozovska (2011), "EU regional competitiveness index", *EU Working Papers*, 2011.
- European Commission (2012), "Position of the Commission Services on the development of the Partnership Agreement and programmes in SLOVAKIA for the period 2014-2020", Ref. Ares(2012)1283774-30/10/2012, EC, Brussels.
- European Commission (2013a), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, EC, Brussels.
- European Commission (2013b), *Flash Eurobarometer Report*, EC, Brussels.
- European Commission (2014a), "Assessment of the 2014 National Reform Programme and Stability Programme for Slovakia", *Commission Staff Working Documents (2014)426 final*, EC, Brussels
- European Commission (2014b), *EU anti-corruption report Slovakia*, EC, Brussels.
- ECB(2003), "Structural Factors in the EU Housing Markets", European Central Bank.
- European Union (2014b), *EU Justice Scoreboard 2014*, EU, Brussels.
- Fidrmuc, J. (2004), "Migration and Regional Adjustment to Asymmetric shocks in transition Economies", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 32.2.
- Fidrmuc, J. and A. Wörgötter (2013), "Slovakia: the consequence of joining Euro Area", *Cesifo Forum*, Vol. 14.1.
- Fredriksen, K. (2013), "Decentralisation and Economic Growth", Part 3: "Decentralisation, Infrastructure Investment and Educational Performance", *Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 15, OECD Publishing.
- Griffith R., S. Redding and J. Van Reenen (2004), "Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries", *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Vol. 86(4).
- Harvan, P. (2010), "Evaluation of Efficiency and Effectiveness of Spending on Active Labour Market Policies", *Economic Analysis*, No. 20, Financial Policy Institute, Slovak Republic.
- Hüfner, F. (2009), "Adjusting Housing Policies in Slovakia in light of Euro Adoption", *Economic Department Working Papers*, No. 682, OECD Publishing.
- IMF (2013a), Slovak Republic 2013 Article IV Consultation, *IMF country report*, No 13/262
- IMF (2013b), "German-Central European Supply Chain – Cluster Report, IMF Multi-Country Report", *IMF Country Reports*, No. 13/263, IMF, Washington, DC.
- Keogh, H. (2009), "The State and Development of Adult Learning and Education in Europe, North-America and Israel", *Regional synthesis report*, UNESCO Institute for Lifelong Learning, Hamburg.
- Kluge, J. (2010), "The effectiveness of European active labour market programs", *Labour Economics* 17.

- Marčanová, M. and L. Ódor (2014), "The 'True' Deficit Improving structural budget balance estimation for Slovakia", *CBR Working Papers*, No. 3.
- Martins, P.S. (2014), "30 000 minimum wages: The Economics of Collective Bargaining Extensions", *CGR Working Papers*, No. 51, School of Business and Management, Queen Mary University of London.
- NRP (2014), National Reform Programme of the Slovak Republic, April (NRP), Slovak Government, Government Office.
- OECD (2005), "How Persistent are Regional Disparities in Employment", in *OECD Employment Outlook 2005*, OECD Publishing.
- OECD (2005b), "Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits", in *OECD Employment Outlook 2005*, OECD Publishing.
- OECD (2007), *Jobs for Youth: Slovak Republic*, OECD Publishing.
- OECD (2008a), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing.
- OECD (2008b), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing.
- OECD (2009a), *OECD Economic Surveys: Slovakia*, OECD Publishing.
- OECD (2009b), *Clusters innovation and entrepreneurship*, OECD publishing.
- OECD (2010a), *Learning for Jobs*, OECD Publishing.
- OECD (2010b), "OECD Innovation handbook", *Innovation Vouchers*, OECD Publishing.
- OECD (2011), *Environmental Performance Review: Slovak Republic 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *Council Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *OECD Economic Surveys: Slovakia*, OECD Publishing.
- OECD (2012c), *Promoting growth in all regions*, OECD Publishing.
- OECD (2012d), *OECD Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), "Country Note Slovakia", *Trade in value added*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), *Education at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2013d), *Science and Technology and Innovation Scoreboard*, OECD Publishing.
- OECD (2013e), *Product Market Regulation Database*, OECD Publishing.
- OECD (2013f), *Subnational governments in OECD countries: Key data*, OECD Publishing.
- OECD (2013g), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013h), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing.
- OECD (2013i), "Spending on Transport Infrastructure 1995-2011", *International Transport Forum*, OECD Publishing.
- OECD (2013j), *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*, OECD Publishing.
- OECD (2013k), *Investing together Working effectively across levels of government*, OECD Publishing.
- OECD (2014a), "Slovak Republic Note", *OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI)*, OECD Publishing.
- OECD (2014b), *Public Governance Reviews Slovak Republic Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Publishing.
- OECD (2014c), "Judicial Performance and its Determinants", *Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing.
- OECD (2014d), *Fiscal Federalism*, OECD Publishing.
- OECD (2014e), *OECD Economic Survey: Turkey*, OECD Publishing.
- OECD (2014f), *Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD Publishing.
- Orszag, J.M. and D.J. Snower (2003), "Designing employment subsidies", *Labour Economics*, 10(5).

- PAS (2013), Konkurencieshopne regiony 21, Podnikatelska aliancia Slovenska.
- RIS3 (2013), *Innovation Strategy for Smart Specialisation in Slovak Republic Report*, Ministry of Economy of the Slovak Republic.
- Scarpetta, S., A Sonnet and T. Manfredi (2010), Rising youth unemployment during the crisis: how to prevent negative long-term consequences on a generation?, *OECD DELSA Working Paper*, No. 106.
- SP (2014), *Stability Programme of the Slovak Republic for 2014-2017*, Ministry of Finance of the Slovak Republic.
- Sutherland D., S. Araujo, B. Egert and T. Kozluk (2009), "Infrastructure investment: Links to Growth and the role of public Policies", *Economic Department Working Papers*, No. 546, OECD Publishing.
- Transparency International (2013), *International Corruption Index 2013*.
- UNDP (2012), *Report on the living conditions of Roma households in Slovakia 2010*, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava.
- Vagac, L. (2013), "Internal Labour mobility in Slovakia", *European Employment Observatory*, June.
- Van Pottelsberghe de la Potterie B. and F. Lichtenberg (2001), "Does Foreign Direct Investment Transfer Technology across Borders?", *Review of Economics and Statistics*, No. 83(3), 2001, 490-497.
- World Bank (2012), *Policy Advice on the Integration of Roma in the Slovak Republic*, World Bank, Washington, DC.
- WEF (2013), "The Global Competitiveness Report 2013-2014", World Economic Forum, Geneva.



## ANNEXE

# Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

*Dans la présente annexe sont passées en revue les suites données aux recommandations formulées dans les précédentes Études économiques consacrées à la République slovaque. Elle couvre les réformes relatives aux domaines suivants : le marché du travail, l'enseignement, les marchés de produits, l'efficacité du secteur public et le cadre budgétaire. Chaque recommandation est suivie d'une brève note consacrée aux éventuelles mesures prises depuis l'Étude économique de 2012 sur la République slovaque.*

## Marché du travail

Les recommandations tirées des <i>Études</i> antérieures	Les mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (2012)
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. Éliminer progressivement la différenciation des salaires minimums fondée sur la pénibilité du travail et envisager une différenciation des salaires minimums au niveau régional.	Aucune mesure prise.
Supprimer les obstacles à une augmentation du taux d'activité des femmes : diminuer le coin fiscal sur le second apporteur de revenu dans les ménages à deux revenus, en réduisant l'abattement sur le revenu marital. Envisager d'instaurer une cotisation d'assurance maladie majorée pour les conjoints inactifs.	Aucune mesure prise.
Favoriser 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 obligatoire leur inscription auprès des services de placement.	Des centres d'activation ont été mis en place en janvier 2014 afin d'activer les bénéficiaires de prestations d'assistance sociale. Un nombre considérable d'agents supplémentaires doivent être recrutés.
Veiller à ce que le service public de l'emploi (SPE) dispose de moyens adéquats en lui affectant davantage de ressources et en créant des guichets uniques. Mettre en place une procédure efficace de collecte en ligne des offres d'emploi et augmenter les moyens consacrés à la collecte d'informations sur les évolutions du marché du travail.	La réforme de 2013 du SPE a permis i) de rationaliser les programmes d'activation ; ii) d'alléger la charge administrative du SPE ; et iii) de rendre le système plus flexible en réduisant le nombre de mesures obligatoires. Le lancement d'un portail Internet et la mise en place d'un système informatique de soutien administratif renforcent les capacités du SPE.
Procéder à des évaluations systématiques des PAMT et accroître les dépenses consacrées aux programmes dont l'efficacité est avérée. Tester les nouveaux programmes à l'aide de projets-pilotes avant leur mise en œuvre au niveau national.	Les autorités ont créé une base de données centrale qui devrait permettre progressivement un suivi régulier des PAMT. Trois projets-pilotes axés sur les chômeurs de très longue durée sont en cours.
Mieux cibler les mesures sur les personnes pour lesquelles les gains découlant de la prise d'un emploi peuvent être limités. Élaborer des mesures d'incitation ciblées sur les demandeurs d'emploi de longue durée peu productifs. Ne proposer des programmes de création d'emplois que lorsqu'aucune autre option n'est envisageable. Augmenter les dépenses de formation. Durcir les critères d'accès aux aides à la création d'entreprise et leur suivi.	Depuis novembre 2013, les chômeurs de longue durée embauchés sur un poste faiblement rémunéré (à hauteur de 67 % du salaire moyen) avec un contrat de travail classique sont exonérés de cotisations de sécurité sociale pendant 12 mois (exception faite des cotisations d'assurance accidents et d'assurance garantie des salaires). Depuis mai 2013, les conditions d'accès aux aides à la création d'entreprise ont été durcies et leur octroi dépend de la crédibilité et de la viabilité du plan d'activité.
Soutenir la formation en simplifiant les procédures de passation des marchés publics dans ce domaine et en dispensant une formation adéquate aux agents du SPE. Inciter les prestataires de formation à proposer des programmes de qualité et à visée professionnelle. Offrir un éventail de programmes suffisamment large pour répondre aux besoins de chacun. Dispenser très tôt une formation à la recherche d'emploi, notamment aux jeunes chômeurs.	Le SPE s'est doté en 2013 d'un système interne de formation informelle.

## Enseignement

Les recommandations tirées des <i>Études</i> antérieures	Les mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (2012)
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 en les associant à des prêts remboursables en fonction des revenus futurs, faciliter l'entrée de nouveaux établissements dans le secteur. Subordonner davantage les dotations budgétaires accordées aux universités à leurs résultats.	Une nouvelle loi sur l'enseignement supérieur, prévoyant des programmes d'enseignement professionnel supérieur de courte durée, est en cours de préparation.
Mieux inciter les employeurs à consacrer davantage de moyens et de temps à la formation. Prendre des initiatives destinées à favoriser la reconnaissance des compétences acquises dans le cadre de formations non formelles.	Des modifications apportées en 2012 à la loi sur la formation tout au long de la vie ont élargi l'éventail des établissements certificateurs.

Les recommandations tirées des <i>Études</i> antérieures	Les mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (2012)
Revaloriser la rémunération des enseignants et prendre des mesures structurelles visant à renforcer l'efficacité du système. Améliorer l'utilisation des évaluations disponibles pour repérer les établissements présentant des dysfonctionnements et les pratiques exemplaires.	En 2013 et 2014, la rémunération des enseignants a été revue à la hausse. La taille maximum des classes a augmenté et des planchers ont été instaurés. Depuis 2013, les financements supplémentaires destinés aux établissements d'enseignement sont subordonnés à des mesures de rationalisation.
Favoriser l'acquisition d'une expérience professionnelle en cours d'études et développer l'enseignement et la formation professionnels en entreprise, en créant un cadre juridique pour la formation en alternance.	Une nouvelle loi sur l'enseignement et la formation professionnels est prévue pour décembre 2014.
Supprimer les fonds supplémentaires attribués aux établissements d'enseignement général à cycle de 8 ans, comme prévu, et renforcer les incitations à intégrer les élèves ayant des besoins particuliers dans le système d'enseignement ordinaire. Accroître le soutien aux élèves défavorisés. Continuer d'encourager la préscolarisation des enfants issus de familles modestes et des enfants roms, ainsi que l'intégration des Roms dans l'enseignement ordinaire.	Les fonds supplémentaires attribués aux établissements d'enseignement général à cycle de 8 ans ont été supprimés en 2013. Un système de scolarisation à temps plein est appliqué dans 200 écoles primaires, un nouveau programme d'éducation préscolaire est en train d'être testé dans 110 écoles maternelles, et les projets de soutien pédagogique mis en œuvre à tous les niveaux de la population rom seront étayés par des financements de l'UE.

## Marchés de produits

Les recommandations tirées des <i>Études</i> antérieures	Les mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (2012)
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 exerçant des activités de production et de commercialisation de l'électricité ainsi que de commercialisation du gaz.	Des dispositions portant modification de la loi sur la privatisation, destinées à simplifier ce processus, sont en cours d'examen. Un mémorandum relatif à la poursuite de la privatisation de Slovak Telekom a été signé.
Rendre les subventions aux chemins de fer moins défavorables à la concurrence. Ces subventions devraient servir à faire baisser les tarifs d'accès au réseau, ou être attribuées suivant une procédure de mise en concurrence dans le cadre d'appels d'offres portant sur les obligations de service public.	Aucune mesure prise.
Favoriser le développement de l'économie numérique et du commerce électronique. Envisager d'y associer les organisations professionnelles et sectorielles pour réaliser des économies d'échelle et mieux adapter les services proposés aux besoins des différents secteurs.	Aucune mesure prise.
Réévaluer le cadre réglementaire actuel de protection du consommateur, afin de garantir que les consommateurs participant au commerce électronique soient suffisamment protégés.	Une loi de juin 2014 contribue à protéger les consommateurs dans le contexte du commerce électronique.
Mettre en évidence les lourdeurs administratives et établir un calendrier de mesures axées sur les facteurs identifiés comme faisant obstacle à l'activité des entreprises.	En 2013 a été créée une page Internet permettant aux entreprises de signaler les problèmes liés au respect de la réglementation.
Renforcer la concurrence dans les industries de réseau. Faire en sorte que la réglementation des prix ne fasse pas obstacle à l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché de l'énergie. Réduire les délais d'introduction de mesures correctives pour stimuler la concurrence dans les services de télécommunications fixes. Renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation des télécommunications.	La mise en œuvre du troisième Paquet énergie de l'UE renforcera la concurrence.

## Efficience du secteur public

Les recommandations tirées des <i>Études</i> antérieures	Les mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (2012)
Mettre en place l'administration électronique à la date prévue (en 2013) et assurer la formation du personnel à l'informatique et à Internet.	La loi sur l'administration électronique est entrée en vigueur en novembre 2013.
Encourager un usage accru des informations sur les résultats et performances dans la procédure budgétaire de tous les ministères.	Aucune mesure prise.

Les recommandations tirées des <i>Études</i> antérieures	Les mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (2012)
Appliquer l'intégralité des dispositions de la législation anticorruption.	Un code de déontologie à l'intention des fonctionnaires a été en partie adopté en avril 2013. Un projet de loi sur la responsabilité pénale des personnes morales est en cours d'élaboration.
Introduire des mécanismes de marché dans la prestation de services publics.	Aucune mesure prise.
Poursuivre les efforts déployés pour améliorer le recouvrement de l'impôt en organisant la transition vers un système de recouvrement intégré. Approuver rapidement la deuxième phase de la réforme relative au système de recouvrement intégré (UNITAS II). Poursuivre la lutte contre la fraude fiscale.	La mise en œuvre d'un système central intégré d'administration financière devrait être achevée en 2015. La deuxième phase de la réforme UNITAS reprendra ensuite. Depuis 2012, la première et la deuxième étapes du Plan de lutte contre la fraude fiscale, en particulier en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ont été mises en œuvre.

## Cadre budgétaire

Les recommandations tirées des <i>Études</i> antérieures	Les mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (2012)
Élargir le champ des activités de suivi et d'évaluation des programmes de dépenses. 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 <i>a posteriori</i> et prendre en considération les résultats des évaluations pour l'attribution des crédits budgétaires.	Une nouvelle loi sur la fonction publique, destinée à améliorer la stabilité, le professionnalisme et la neutralité du service public, est en cours de préparation. La gestion des politiques de ressources humaines a été centralisée à la fin de 2013.
Publier régulièrement des synthèses sur la politique budgétaire. Publier un guide sur le budget à l'usage du citoyen.	Un portail Internet permet de consulter le budget des administrations publiques, les budgets de différentes entités publiques et le budget de l'État.
Donner davantage de latitude aux ministères pour la répartition des fonds entre les différents organismes publics et programmes. Réduire le nombre de lignes budgétaires et permettre le report des éléments de dépenses courantes.	Aucune mesure prise.
Assurer une transparence suffisante tout au long du cycle de passation des marchés publics. Modifier la loi sur les marchés publics pour faire en sorte que l'offre retenue corresponde à une utilisation optimale des ressources. Consigner systématiquement les problèmes rencontrés lors de la passation de marchés publics, et établir un groupe d'action chargé de formuler des recommandations pour simplifier l'application des règles de passation des marchés publics, sans remettre en cause la lutte contre la corruption.	Les nouvelles dispositions de la loi sur les marchés publics modifient le processus de sélection de manière à améliorer la qualité des projets, et portent création d'un bureau des marchés publics.
Continuer à renforcer le cadre de dépenses à moyen terme en introduisant, comme prévu, des plafonds de dépenses et respecter ces plafonds.	Les plafonds de dépenses instaurés en 2013 peuvent être activés par le gouvernement si le pays s'écarte de ses objectifs à moyen terme.
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 pour les bas salaires, afin de favoriser une augmentation de la demande de main-d'œuvre.	Depuis novembre 2013, les chômeurs de longue durée embauchés sur un poste faiblement rémunéré (à hauteur de 67 % du salaire moyen) avec un contrat de travail classique sont exonérés de cotisations de sécurité sociale pendant 12 mois (exception faite des cotisations d'assurance accidents et d'assurance garantie des salaires). Un projet de modification de la loi cadastrale, qui permettrait de procéder à une évaluation de certains biens, est en cours d'examen.
Consacrer davantage de ressources aux secteurs ayant un effet stimulant sur la croissance comme l'enseignement, la recherche-développement (R-D) 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 (PPP).	Les dépenses consacrées à l'enseignement, à la R-D et aux infrastructures de transport ont augmenté depuis 2011, et elles devraient s'accroître encore suivant le programme de stabilité de 2014 de la République slovaque.

Les recommandations tirées des <i>Études</i> antérieures	Les mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (2012)
Stabiliser le fonctionnement du système des retraites : ne pas rouvrir ses 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.	Aucune mesure prise.
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 pensions uniquement sur l'inflation.	La réforme des retraites de 2012 a renforcé la viabilité à long terme du système public de retraites, compte tenu de la modification du mécanisme d'indexation et de l'augmentation automatique de l'âge légal de la retraite (à partir de 2017). Les autorités ont réformé le système de retraite de la police et des forces armées en 2013 en révisant à la hausse le nombre d'années de service et en modifiant le mécanisme d'indexation des pensions.



# Chapitres thématiques





## Chapitre 1

# Réformer le secteur public

*Une amélioration de l'efficacité du secteur public peut contribuer à la réalisation de deux objectifs contradictoires : assainir les finances publiques et conserver des marges de manœuvre pour engager des dépenses propices à la croissance. Néanmoins, le secteur public est à la traîne en ce qui concerne le passage à l'administration électronique et aux marchés publics dématérialisés, ne hiérarchise pas suffisamment ses priorités en matière de dépenses, et pâtit de la fragmentation du budget, du manque de coordination entre ministères et de l'image de corruption qu'il renvoie. Le cadre réglementaire pourrait en outre être plus favorable aux entreprises et le système judiciaire plus efficace. Le renforcement de l'efficacité du secteur public passe par des réformes de grande ampleur. Le calendrier de ces réformes d'envergure aura une influence importante sur leur efficacité, de sorte que le gouvernement devrait mettre l'accent d'emblée sur la gestion des ressources humaines et l'amélioration des capacités administratives.*

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.

L'amélioration de l'efficience du secteur public figure, à juste titre, parmi les grandes priorités du gouvernement. Deux des cinq principaux objectifs du Programme national de réformes (NRP) 2011-14 sont de « poursuivre l'assainissement des finances publiques dans l'optique de la croissance économique » et « moderniser l'administration publique ». Ces deux objectifs sont complémentaires. La nécessité de poursuivre les efforts d'assainissement budgétaire peut stimuler l'efficience du secteur public dans toutes ses dimensions : planification budgétaire, dotation des programmes et hiérarchisation des ressources, efficacité administrative et managériale. C'est ainsi que peuvent être évitées les coupes dans les programmes ou les augmentations d'impôts qui affectent le bien-être. Parallèlement, il conviendrait que le secteur public se fasse l'instrument d'une croissance plus solide, plus inclusive et diversifiée, laquelle, en aidant à renforcer la base productive – et la base d'imposition – nationales, contribue aussi à la viabilité budgétaire à long terme.

Le présent chapitre est organisé de la manière suivante : la première section examine les questions d'efficience de la planification budgétaire, l'intégration des contraintes budgétaires à plus long terme dans les décisions à court terme étant déterminante pour la viabilité du budget. La question de l'efficience allocative est examinée ensuite, sous l'angle des dépenses prioritaires dans une économie en phase de rattrapage. La troisième section examine les questions de coordination institutionnelle, qui sont déterminantes pour l'aptitude à définir les priorités *ex ante*, ainsi que la question de la répartition des aides des Fonds structurels. La section suivante analyse le potentiel de gains d'efficience avec la modernisation de l'administration. Enfin, la dernière section aborde la question des contraintes fiscales, réglementaires et administratives imposées au secteur privé, l'efficience des relations entre public et privé étant primordiale pour la croissance et l'emploi.

## Efficience de la planification budgétaire : ancrer la procédure budgétaire dans une perspective à plus long terme

### **Il faut plus de continuité dans l'élaboration du budget**

L'efficacité du cadre de planification budgétaire est un déterminant essentiel de l'efficience du secteur public car il est garant de la continuité, de la cohérence et de la stabilité des processus décisionnels. Des règles budgétaires sont importantes en la matière. Conformément à ses obligations au titre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la Slovaquie a mis en place une règle d'équilibre de son solde structurel en novembre 2013 et s'est engagée à ramener son déficit structurel à 0.5 % du PIB d'ici 2017. Il s'agit d'une contrainte de viabilité plus exigeante que le critère de stabilisation de la dette au taux plafond de 60 % du PIB (tableau 1.1). Selon le budget 2014, qui devrait voir le déficit structurel se creuser à environ 4 % du PIB au cours de l'exercice 2014, de nouvelles mesures structurelles, de l'ordre de 3.5 % du PIB, seront nécessaires d'ici 2017 pour atteindre l'objectif de 0.5 %. Si un solde structurel à l'équilibre n'est peut-être pas optimal pour une économie en phase de rattrapage comme la Slovaquie, où l'investissement public est d'une importance

Tableau 1.1. Critères de viabilité des finances publiques

	Effort d'assainissement <sup>1</sup>	Effort d'assainissement sur 2016-30 pour stabiliser la dette à 60 % <sup>2</sup>		Soldes financiers <sup>3</sup>			Engagements financiers bruts <sup>4</sup>			Taux d'intérêt réels à long terme <sup>5</sup>		
		2010-13	Moyenne	Pic	2013	2020	2030	2013	2020	2030	2013	2020
<b>République slovaque</b>	<b>4.5</b>	<b>1.1</b>	<b>1.6</b>	<b>-2.8</b>	<b>-1.3</b>	<b>-1.1</b>	<b>59</b>	<b>62</b>	<b>60</b>	<b>2.0</b>	<b>2.0</b>	<b>2.2</b>
Zone euro	3.6	1.4	2.6	-3.0	1.7	0.2	107	92	61	1.6	2.2	2.1
OCDE	3.2	2.1	3.8	-4.9	-0.6	0.1	109	103	77	1.1	2.6	2.5

1. L'assainissement est mesuré comme étant la variation du solde primaire sous-jacent, en pourcentage du PIB potentiel.
  2. Sur la période considérée, les pays dont la dette brute des administrations publiques est supérieure à 60 % du PIB sont supposés abaisser progressivement leur endettement jusqu'à ce niveau, tandis que les autres pays stabilisent leur endettement à son niveau actuel. Les besoins d'assainissement à partir de 2015 pour atteindre ces objectifs sont mesurés comme étant la différence entre le solde primaire sous-jacent en 2015 et sa moyenne, ou sa valeur pic, jusqu'en 2030 (ou jusqu'à ce que le ratio de la dette publique se stabilise).
  3. Excédent (+) ou déficit (-) budgétaire des administrations publiques en pourcentage du PIB.
  4. Le montant inclut tous les engagements financiers tels qu'ils sont définis par le système de comptabilité nationale (selon la disponibilité des données) et couvre le secteur des administrations publiques, c'est-à-dire l'administration centrale, l'État, les collectivités locales et la sécurité sociale. Cette définition est différente de celle de Maastricht utilisée pour évaluer les positions fiscales dans l'UE.
  5. Taux nominal des obligations d'État à 10 ans, corrigé par le déflateur du PIB.
- Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE à long terme, n° 95.

cruciale pour la croissance, cette règle contribue, pour les marchés de capitaux, à placer le ratio de la dette publique sur une trajectoire descendante (en le ramenant vers la limite supérieure de 50 % d'ici 2027) et à donner plus de marge pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques plus qu'il n'est possible de le faire actuellement compte tenu du plafonnement opérationnel de la dette. Pour autant, il reste à voir si l'objectif fixé pour le solde structurel est pleinement crédible, question qui se pose, peut-être, en partie parce que les sources de réductions de dépenses n'ont pas encore été identifiées et qu'aucune n'a les moyens de préserver l'équilibre du solde structurel jusqu'en 2027.

Des anticipations ancrées sur l'hypothèse que les objectifs d'assainissement à moyen terme seront atteints, tout en offrant une certaine flexibilité budgétaire à court terme, nécessitent de renforcer le cadre budgétaire à moyen terme. La crédibilité de ces objectifs est actuellement mise à mal par le fait que des dérapages importants ont été observés par le passé, par rapport à la trajectoire d'ajustement à long terme, par incapacité à exercer une certaine discipline et à maintenir un excédent approprié pendant les années de redressement (Horvath and Odor, 2009). Il convient de mettre en place des garde-fous pour ne pas voir réapparaître cette tendance au dérapage budgétaire. Si les règles de plafonnement de la dette et la création d'un Conseil budgétaire peuvent y contribuer, les contrôles et les sanctions sont avant tout des dispositifs *ex post* qui n'entrent en jeu que lorsque les règles n'ont pas été respectées et qu'il faut restaurer la confiance. Le cadre budgétaire a été renforcé par la mise en place de plafonds de dépenses en 2013, qui ont l'avantage de freiner la hausse des dépenses dans les périodes de haute conjoncture, mais également de permettre le fonctionnement des stabilisateurs automatiques en cas de fléchissement de l'activité. Cependant, ils ne sont pas contraignants tous les ans et ne sont activés qu'en cas d'écart significatif par rapport aux objectifs à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire de correction prévue pour y revenir. Cette disposition réduit les contraintes pesant sur les dépenses en période de conjoncture favorable, lorsqu'un tel plafonnement contribuerait vraisemblablement le plus à l'assainissement budgétaire. L'engagement pour atteindre les objectifs à moyen terme pourrait également être renforcé en rendant contraignants les objectifs budgétaires sur une base pluriannuelle, alors qu'ils ne le sont actuellement que pour la première année du budget et qu'ils sont seulement indicatifs pour les deux années

suivantes. Des plafonds de dépenses à moyen terme, ancrés par des fondamentaux budgétaires réalistes, permettraient d'identifier les dépenses au-delà des nécessaires mesures d'assainissement et à rassurer sur le fait que ces mesures seront durables.

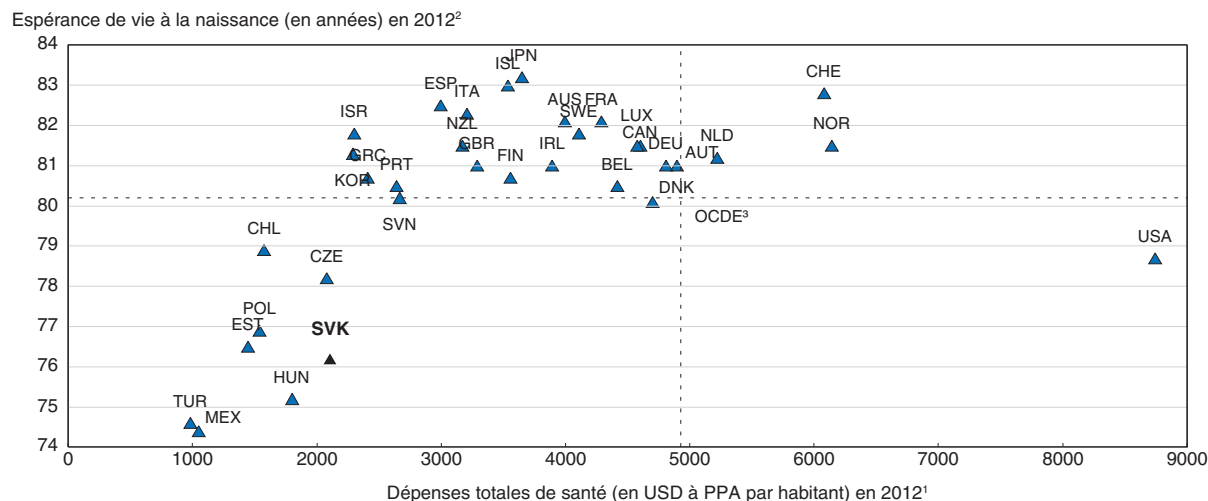
### **Il convient de traiter les questions de viabilité à long terme**

Une planification prospective efficace des programmes liés au vieillissement, comme les retraites et la santé, qui représentent la moitié environ des dépenses, est primordiale pour garantir la cohérence et la crédibilité du budget. Les tensions sur les dépenses liées à la démographie vont considérablement s'accroître car la Slovaquie sera l'État membre de l'UE dont le taux de dépendance des personnes âgées augmentera le plus fortement jusque dans les années 2050 : les dépenses augmenteront de 3.5 % du PIB, dont 1.5 % pour satisfaire aux engagements au titre des régimes de retraite publics et 2 % au titre de la santé, soit le deuxième taux de progression des projections de dépenses de santé parmi tous les États membres de l'UE (EC, 2012a, 2013a). Aussi l'effort total d'assainissement nécessaire pour maintenir le solde structurel proche de l'équilibre est-il de l'ordre de 7 % du PIB.

Afin d'avancer sur la question de la viabilité à long terme, des changements majeurs ont été apportés aux régimes de retraite publics en 2012, ainsi qu'au régime de retraite des forces armées en 2013, qui devraient permettre de réduire la hausse projetée des dépenses de retraite sur la période 2010-60 (SP, 2014). Toutefois, les économies à court terme se sont faites en partie au détriment d'une réduction de la contribution future du pilier des retraites par capitalisation, ce qui pourrait aggraver encore le problème de sa viabilité à long terme et à l'exception des petits revenus, les modifications introduites dans le calcul et l'indexation des pensions de retraite auront sans doute pour effet de diminuer le taux de remplacement à long terme. Même si les nouveaux petits retraités (qui gagnent jusqu'à 1,25 fois le salaire moyen) ne seront pas touchés par cette diminution, des pressions politiques pourront être exercées pour accroître le financement des retraites par le budget général. Étant donné que les possibilités de relever les cotisations sociales sont très réduites (voir plus bas), la viabilité des régimes passera par une meilleure efficacité du système de remplacement des revenus des personnes âgées. L'un des moyens pour y parvenir est de continuer d'ajuster l'âge de départ à la retraite, ce qui nécessitera d'améliorer notablement l'aptitude à l'emploi des travailleurs plus âgés. En outre, un relèvement du taux d'emploi et un renforcement de la productivité dégageraient des marges de manœuvre pour financer les engagements au titre des régimes de retraite publics. Dans ces conditions et compte tenu de possibles pressions à terme pour relever le taux de remplacement, les réformes n'ont pas encore apporté de réponse à tous les problèmes de viabilité des régimes de retraite publics.


La compensation des engagements implicites inhérents au système de santé nécessite que l'on prenne des mesures. La Slovaquie consacre moins de ressources à la santé que la moyenne des pays de l'UE (respectivement 6.2 % et 7.1 % du PIB en 2010) et les dépenses publiques affectées au secteur hospitalier sont parmi les plus faibles de l'UE, qu'elles soient mesurées en pourcentage du PIB ou du budget total de la santé publique. Toutefois, les dépenses de santé augmentent rapidement en pourcentage des dépenses publiques totales et la dette hospitalière gonfle, avec des impayés qui ont presque doublé entre 2011 et 2012 (NRP, 2014). Au demeurant, une hausse rapide des dépenses n'est pas forcément synonyme d'une meilleure situation sanitaire, laquelle est plutôt en deçà de la moyenne en Slovaquie, comparativement aux ressources engagées (graphique 1.1). Des inefficiences sont manifestes, notamment, dans le nombre d'équipements et de lits de soins aigus et

## Graphique 1.1. Ressources mises en œuvre et résultats dans le secteur de la santé



1. 2011 pour l'Australie, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Portugal et l'Espagne. 2011 pour le Canada et les États-Unis.
2. 28 pays pour lesquels il existe des chiffres de dépenses de santé et de population. Sont exclus les pays suivants : Australie, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Portugal et Espagne.

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153914>

dans la durée moyenne d'hospitalisation (OECD, 2012a, EC, 2014a). Ces inefficiences sont aggravées par une comptabilité inappropriée et par l'absence de suivi efficace de l'activité hospitalière. À défaut de meilleure planification et de gains d'efficacité dans les institutions et la gestion, le secteur de la santé continuera d'être source de désordres budgétaires. Les pressions démographiques ne relâcheront pas, mais la Slovaquie pourrait obtenir de meilleurs résultats si elle atteignait la frontière d'efficacité.

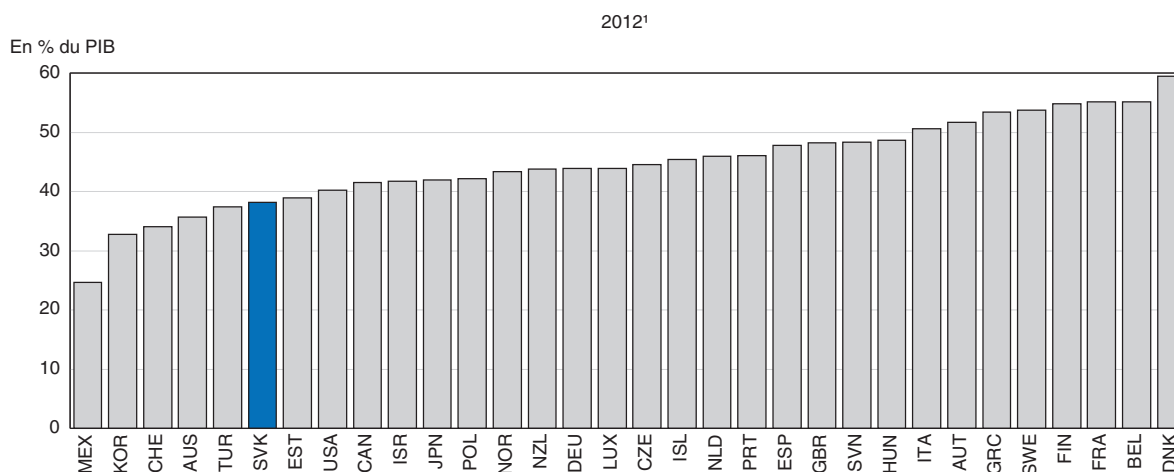
Le NRP propose une démarche globale pour assurer la viabilité du budget de la santé (NRP, 2014). Le programme de réformes prévoit ainsi d'introduire un modèle intégré d'offre de soins dans lequel le rôle des médecins généralistes sera renforcé pour éviter des traitements inutiles et coûteux à l'hôpital et par des médecins spécialistes, mais aussi de moderniser les systèmes d'information, d'améliorer la gestion hospitalière, de centraliser les procédures de passation de marchés et de mettre en place le système des groupes homogènes de malades (GHM). Jusqu'à présent, en effet, les hôpitaux étaient rémunérés sur la base d'indemnités journalières (*per diem*), encourageant ainsi la multiplication des hospitalisations. Les pouvoirs publics ont également œuvré à une meilleure transparence du marché de la santé et à l'information des patients en obligeant les compagnies d'assurance-maladie à publier l'ensemble des contrats passés avec des prestataires de soins. Il est également prévu d'unifier l'assurance-maladie en un seul prestataire public afin d'alléger des coûts administratifs relativement élevés. En décembre 2013, un cadre stratégique 2014-30 a été adopté pour la santé afin d'améliorer le rapport coût-efficacité du secteur, lequel cadre constitue un complément important à de meilleurs mécanismes de contrôle dans le secteur hospitalier et nécessite maintenant une mise en œuvre détaillée. On ignore dans quelle mesure le budget de la santé sera plus facile à contrôler et à prévoir, de sorte qu'un suivi constant de la situation sera nécessaire, mais un modèle d'incitations mieux étudié, allié à la maîtrise des coûts, devrait être fort utile à cet égard.

## Efficiencia allocativa : les dépenses doivent mieux correspondre aux priorités

### **La structure des dépenses ne correspond pas aux priorités d'une économie en phase de rattrapage**

Le secteur des administrations publiques en Slovaquie est de taille relativement modeste (graphique 1.2), de sorte que les dépenses publiques par habitant sont également relativement modestes. Étant donné que le revenu par habitant converge et que la population vieillit, il est prévisible que les besoins en ressources de certains programmes, élastiques par rapport au revenu et dictés par la démographie, vont avoir tendance à augmenter. Il faut donc privilégier le contrôle et la réduction des dépenses publiques qui constituent un gaspillage.

Graphique 1.2. **Dépenses des administrations publiques**



1. 2011 pour la Turquie.

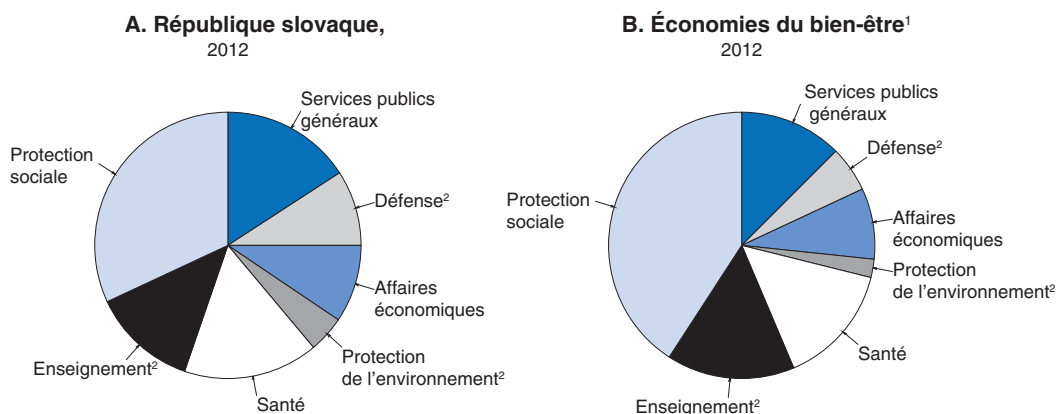
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 95.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933153929>

La structure des dépenses est notablement différente de la structure type des dépenses dans l'OCDE (graphique 1.3). Ainsi qu'il était observé dans l'*Étude économique 2012*, les transferts sociaux en général sont plus modestes mais beaucoup mieux ciblés que dans la moyenne des pays de l'OCDE (OECD, 2012a). Toutefois, les services publics généraux et l'ordre public représentent une part relativement importante (22 %) des dépenses publiques alors que les dépenses dans l'éducation et les affaires économiques (y compris les transports et communications, l'industrie et la R-D) sont modestes (graphique 1.3). Ce sont des secteurs dans lesquels il convient de les augmenter. La priorité que donne le budget actuel aux secteurs porteurs de croissance économique rend compte de cette nécessité ; ainsi, il est prévu que les dépenses publiques augmentent toutes relativement rapidement dans l'éducation, la R-D et le développement des infrastructures de transport (SP, 2014). Cette hiérarchisation des dépenses en faveur des secteurs propices à la croissance avait été examinée dans l'*Étude économique 2012*. La présente section s'intéresse aux instruments à disposition pour établir cette hiérarchie.


### **Plus de ressources et de meilleurs résultats dans l'éducation**

Augmenter les dépenses d'éducation est gage de meilleurs taux de rendement et de réduction des inégalités de revenu. La valeur actualisée nette pour un individu diplômé du

Graphique 1.3. **Structure des dépenses des administrations publiques**

1. Les « économies du bien-être » (*smart economies*) sont les cinq économies européennes les mieux classées à l'indicateur du Vivre mieux de l'OCDE : Pays-Bas, Danemark, Suède, Norvège et Suisse.
2. La classification sectorielle repose sur la nomenclature des fonctions des administrations publiques (COFOG) du SCN 93 au niveau à deux chiffres, dont trois catégories ont été agrégées : défense, ordre et sécurité publics ; enseignement, loisirs, culture et culte ; protection de l'environnement, logement et équipements collectifs.

Source : Base de données de l'OCDE sur les comptes des administrations publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153935>

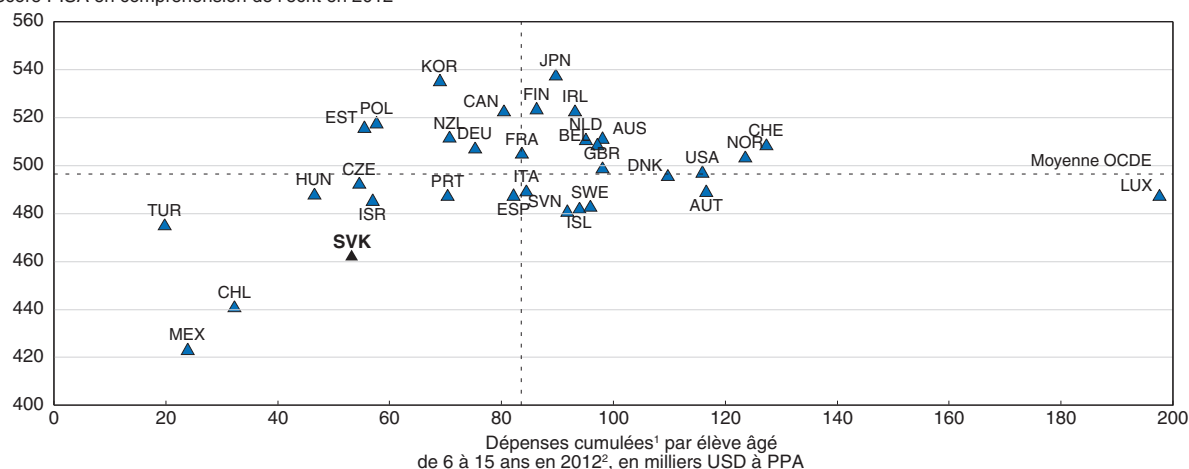
deuxième cycle de l'enseignement secondaire est élevée par rapport à la moyenne de l'OCDE (OECD, 2013a). Par contre, le chômage de longue durée et le chômage des jeunes sont à des niveaux inquiétants et potentiellement sources de problème majeur pour la croissance future si ce segment ne peut pas acquérir de compétences valorisables sur le marché du travail. Les chômeurs sont, à 60 % environ, peu instruits et le risque accru de chômage de la population non diplômée du deuxième cycle de l'enseignement secondaire est particulièrement élevé. Il semble que ce désavantage s'autoentretienne puisque les enfants vivant dans un foyer où un parent est au chômage sont exposés à un éducatif bien supérieur à la moyenne de l'OCDE (OECD, 2013a). Ce désavantage au regard de l'éducation s'inscrit également dans un contexte de disparités régionales. Si les inégalités de revenu sont bien plus marquées en République slovaque que dans la majorité des pays de l'OCDE, les foyers pauvres sont particulièrement concentrés dans les régions de l'est, ce qui signifie que les disparités régionales sont bien plus fortes que dans d'autres pays de l'OCDE (voir chapitre 2).

Les résultats de la Slovaquie dans le domaine de l'éducation sont inférieurs à la moyenne, du moins dans l'enseignement secondaire, ainsi qu'en témoignent les résultats du programme PISA, et les comparaisons internationales pointent les gains d'efficacité possibles (graphique 1.4). Le fort chômage des jeunes est en partie le signe de la médiocre qualité des systèmes d'éducation et de formation et de leur peu d'intérêt pour le marché du travail (chapitre 2). Toutefois, le niveau relativement faible des dépenses publiques d'éducation et le manque d'attrait de la profession d'enseignant expliquent probablement aussi ce problème (OECD, 2012a).

Les réformes proposées et adoptées récemment visent à remédier à ces défaillances. En particulier, le NRP fixe l'objectif de porter progressivement les dépenses publiques d'éducation à 6 % du PIB – la moyenne dans les pays de l'UE – d'ici 2020. Parallèlement, les salaires des personnels pédagogiques et des professionnels de l'enseignement sont en cours de revalorisation et rendent ces métiers financièrement plus intéressants, conformément

## Graphique 1.4. Résultats scolaires dans l'enseignement secondaire et dépenses par élève

Score PISA en compréhension de l'écrit en 2012



1. Ne sont pris en compte que les établissements publics pour la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie et la Suisse.
2. 2009 pour le Chili et l'Allemagne ; 2011 pour le Canada.

Source : OCDE (2013), *Panorama de l'éducation* ; Base de données PISA de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153942>

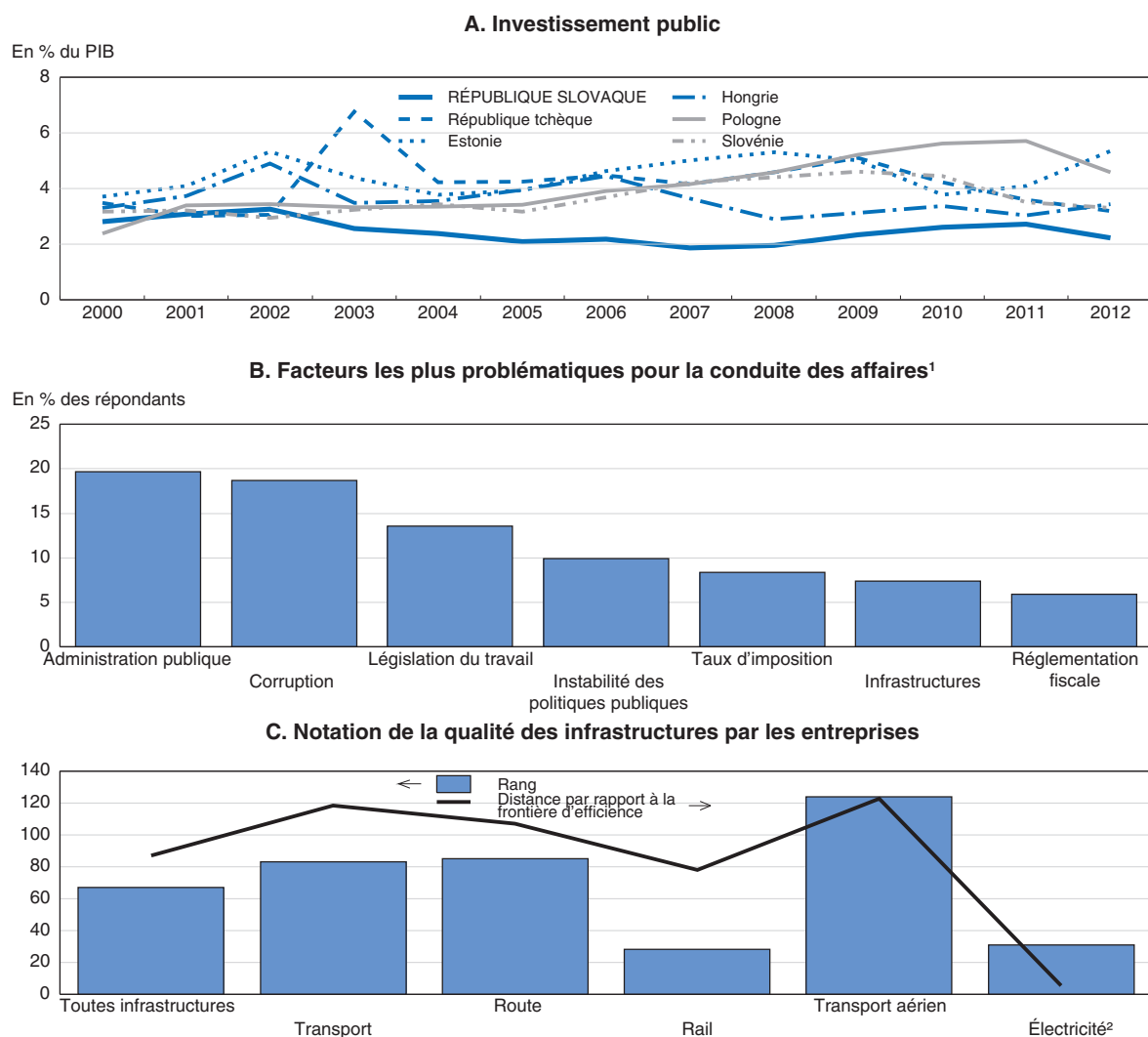
aux recommandations de l'Étude économique de la Slovaquie 2012 (OECD, 2012a). On observe généralement une corrélation positive entre la rémunération des enseignants et les résultats pédagogiques (Sutherland et al., 2007). Il convient de poursuivre les mesures visant à renforcer l'attrait des carrières dans l'enseignement étant donné l'écart entre le salaire des enseignants et le salaire moyen des diplômés de l'enseignement supérieur, le premier ne représentant que 44 % du second en 2010, contre 82-90 % en moyenne dans l'OCDE (OECD, 2013a). Pour que ces carrières soient plus attrayantes et que l'enseignement soit de meilleure qualité, le NRP fixe d'améliorer la formation initiale des enseignants et d'instaurer un suivi permanent du système de gestion de carrière récemment mis en place pour les enseignants.

La réforme de l'enseignement supérieur adoptée en décembre 2012 vise à renforcer les systèmes internes d'assurance qualité et la qualité des études à temps partiel et de l'enseignement, tout en incitant à développer l'internationalisation et l'intérêt pour l'économie des établissements d'enseignement supérieur. Une nouvelle loi très complète sur ces établissements est à l'étude, de même qu'une révision de leur mécanisme de financement, qui permettrait d'associer plus étroitement le financement de l'éducation à sa qualité globale.

### L'investissement dans les infrastructures est inférieur à la norme

L'investissement public s'est replié, ces dernières années, à des niveaux relativement faibles par rapport à d'autres économies en phase de rattrapage (graphique 1.5, partie A). Certaines infrastructures (réseau électrique, téléphonie) soutiennent bien la comparaison, mais ce n'est pas le cas dans d'autres secteurs importants, en particulier les transports, selon les indicateurs du Forum économique mondial (FEM). Les entreprises voient dans les transports l'un des principaux obstacles à la conduite de leurs affaires (graphique 1.5, partie B). Le développement des infrastructures en Slovaquie pourrait être très bénéfique pour la croissance (Sutherland et al., 2009), les entreprises jugeant la distance par rapport à la frontière d'efficacité comme particulièrement notable pour l'infrastructure de transport (graphique 1.5, partie C).




Graphique 1.5. **L'investissement public et la qualité des infrastructures sont insuffisants**

1. Inefficiences de l'administration publique, corruption, législation du travail restrictive, instabilité des politiques publiques, taux d'imposition, insuffisance des infrastructures et réglementation fiscale.

2. Qualité de l'approvisionnement électrique.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 95 ; World Economic Forum (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153958>

La priorité actuelle est à la modernisation du réseau de transport routier, en particulier des autoroutes et voies express, l'un des objectifs étant de relier au réseau les régions dont l'économie est moins performante et le taux de chômage élevé (chapitre 2). Pour qu'une campagne d'investissement dans les infrastructures soit efficace, il faut que des règles soient clairement établies pour fixer les priorités. Les autorités slovaques envisagent de passer une loi relative à l'Autorité de gestion des transports pour assurer une planification stratégique harmonieuse, fonctionnelle et économique des transports, mais aucun budget n'a encore été préparé à cet effet. Le mécanisme de financement pourrait reposer sur des redevances perçues auprès des opérateurs. De même, des partenariats public-privé pourraient alléger la charge des projets d'infrastructure sur le budget. Dans cet objectif, des projets de PPP sont en cours de préparation pour la construction, par exemple, de la voie rapide R1, d'une section de l'autoroute D4 et des trois premiers tronçons de la voie rapide R7.

Il conviendrait de suivre de près ces projets de façon à ne pas créer d'engagements conditionnels masqués et à répartir équitablement le risque entre les secteurs public et privé (OCDE, 2012b). Tel n'a pas toujours été le cas et deux des trois projets autoroutiers en PPP ont été annulés en Slovaquie en 2010 à cause de procédures opaques et de leur coût de financement élevé en regard d'un financement reposant uniquement sur des aides de l'UE et des fonds publics (OCDE, 2012a).

### **L'investissement public dans la R-D pourrait être accru de manière sélective**

Comme pour l'éducation, l'investissement public dans la recherche-développement est plus faible que dans le reste de l'OCDE. Au fil du temps, l'investissement des entreprises nationales dans la recherche a reculé alors que les importations de technologies progressaient grâce aux filiales des sociétés multinationales. Par ailleurs, l'économie de la connaissance demeure plutôt à la traîne, et pas seulement par rapport aux économies de l'OCDE les plus avancées (OPKE, 2011), et les petites et moyennes entreprises (PME) slovaques et les quelques grandes entreprises nationales affichent généralement de faibles niveaux de productivité et d'intensité de R-D. Les dépenses intérieures de R-D (DIRD) brutes et les dépenses intérieures brutes de R-D du secteur des entreprises (DIRDE) en Slovaquie s'établissaient respectivement, par rapport au PIB, à 40 % et 25 % des niveaux de l'UE27 en 2012 (Erawatch, 2014).

La Politique de l'innovation adoptée en 2011 reconnaissait une dépendance disproportionnée vis-à-vis de l'aide financière européenne et internationale et préconisait d'augmenter les financements nationaux de l'innovation (EC, 2014b). Les ressources nationales constituent une part modeste du financement global de l'innovation et ne correspondent pas à des priorités thématiques clairement définies. Pour y remédier, le NRP 2013 fixe à 1.2 % et 0.8 % les objectifs que la DIRD et la DIRDE devront respectivement atteindre en 2020. L'idée est de concentrer les aides publiques à la R-D sur des domaines prioritaires sélectionnés dans lesquels la Slovaquie possède un avantage comparatif, comme dans la recherche sur les matériaux et/ou les technologies de l'information et de la communication. Les objectifs du développement de l'innovation sont précisés en outre dans la *Stratégie nationale de spécialisation intelligente*, qui définit des domaines essentiels de spécialisation économique et présente des plans de réformes institutionnelles ambitieux dans le secteur public (concernant les établissements d'enseignement supérieur, l'Académie des sciences de Slovaquie, les bailleurs de fonds de la recherche). Pour accroître la part des financements privés dans la R-D, les autorités envisagent de promouvoir les capacités de développement et d'innovation dans les entreprises grâce au renforcement de divers dispositifs d'incitation, parmi lesquels le crédit d'impôt pour la R-D et les projets de capital-risque (NRP, 2014). Toutefois, de fréquents changements d'orientations politiques ne facilitent pas les choses, et la hiérarchisation des priorités est également importante. Il pourrait être particulièrement utile d'inciter les entreprises, notamment les filiales de sociétés multinationales, à passer de la production et du montage au développement de leurs propres produits et technologies, une transition qui pourrait bénéficier de la création de pôles d'activité et d'autres formes de mise en réseau au niveau local, régional, national et macrorégional (chapitre 2).

## **Efficiences institutionnelles : réduire la fragmentation budgétaire et améliorer la coordination**

### **Vers une approche plus intégrée de l'élaboration des politiques**

Une meilleure efficacité allocative des dépenses publiques passera nécessairement par plus de coordination. La priorité du processus de réforme administrative en cours, engagé

en 2012, est donc de suivre une démarche plus intégrée dans l'élaboration des politiques, d'abord en renforçant la cohésion entre les différentes institutions administratives, puis en garantissant plus d'efficacité dans la collaboration entre les administrations nationales et infranationales. Une partie du problème vient de ce que l'administration publique slovaque tend à être relativement fragmentée et organisée autour de puissants « silos ministériels » aux cloisons rigides, qui ne permettent pas d'exploiter pleinement les synergies entre les différents domaines d'action ni d'éviter les doublons (OECD, 2014a). De nombreuses priorités stratégiques sont de nature transversale et une logique purement sectorielle empêche leur mise en œuvre efficace<sup>1</sup>.

La réussite d'un exercice de réforme dépend de la robustesse des mécanismes de planification et de coordination, à l'intérieur d'un cadre qui permette de fixer des priorités stratégiques à l'aide d'objectifs budgétaires transparents et clairement compatibles avec les instruments budgétaires, tout en procédant à une évaluation systématique *ex ante* et *ex post* à partir d'un processus pragmatique d'élaboration des politiques (comme l'analyse d'impact de la réglementation et l'évaluation des politiques). Plus précisément, il convient de remédier aux faiblesses stratégiques ci-après :

- *La collaboration sur les projets transversaux est inadéquate.* Il existe un vaste réseau d'instances consultatives, généralement rattachées à un ministère en particulier ; les ministères dépensiers conduisent les affaires relevant de leur compétence et le Conseil des ministres prend les décisions finales sur des questions essentielles. Il reste donc un espace dans lequel les actions et réformes complexes, relevant de plusieurs portefeuilles ministériels classiques, pourraient être abordées de manière plus collective avant d'être soumises en Conseil des ministres (OECD, 2014a).
- *La planification stratégique est difficile.* Il existe tout un éventail de processus à finalités diverses, y compris des plans stratégiques à court et à très long terme, qui s'ajoutent à la déclaration programmatique du gouvernement. Comme les ministères dépensiers en sont souvent chargés, les délais et les méthodes peuvent varier, ce qui complique sérieusement la question de la compatibilité entre stratégie et budget. De surcroît, les procédures et dispositions institutionnelles présidant à la qualité de l'analyse d'impact tout au long du processus décisionnel ne sont pas encore bien élaborées (OECD, 2014a).
- *La capacité d'analyse est réduite.* L'expérience montre que les ministères responsables du déploiement des politiques structurelles ne disposent pas toujours d'un savoir-faire interne suffisant dans la matière concernée (Slovak government, 2013). La capacité de conceptualisation fait souvent défaut, ce qui entraîne une incertitude sur la qualité des solutions proposées.
- *Les procédures de suivi et d'évaluation sont insuffisamment développées.* On observe des différences assez notables dans l'utilisation d'indicateurs de résultats. Il semble que l'on s'intéresse prioritairement aux ressources et aux tâches, plutôt qu'aux réalisations et aux résultats (OECD, 2014a).
- *La coordination entre l'échelon central et local est problématique.* La coordination entre l'État et les administrations locales est source de difficultés, ainsi qu'en témoigne la réticence des ministères nationaux à déléguer le contrôle des fonds versés par l'UE aux échelons infranationaux. Les ministères slovaques sont ainsi sceptiques sur la capacité des autorités locales et régionales à mettre en œuvre ces fonds de manière efficace et dans les délais (Bucek, 2011).

Remédier à ces faiblesses faciliterait la planification prospective du budget et la hiérarchisation des priorités et serait gage d'une plus grande cohérence et continuité. Une meilleure coordination doit venir, jusqu'à un certain point, du centre. Ainsi, la création du poste de Vice-Premier ministre de l'investissement, dont le portefeuille inclut aussi la coordination de la préparation et de la mise en œuvre de l'Accord de partenariat 2014-20 de la Commission européenne avec la République slovaque, devrait permettre d'améliorer la coordination et la définition des priorités d'investissement public dans les infrastructures. Le cadre institutionnel et les mesures d'incitation qui soutiennent cette fonction pourraient contribuer à pérenniser la coordination et la définition des priorités (OECD, 2014a). Des initiatives sont également en cours pour fixer un horizon de planification qui aille au-delà de la durée du mandat du gouvernement aux affaires, cette pratique devant être pérennisée, de même que celle du plafonnement des dépenses, ainsi qu'il a été vu plus haut. S'agissant d'améliorer la capacité d'analyse, des unités sont en cours de déploiement dans les principaux ministères chargés des portefeuilles de l'économie et des affaires sociales<sup>2</sup>, dont l'efficacité dépendra de la capacité à attirer suffisamment d'expertise dans la fonction publique : l'élaboration des politiques et stratégies, l'analyse d'impact, la programmation budgétaire, le suivi et l'évaluation sont autant de domaines qui nécessitent la constitution d'un corps de fonctionnaires qualifiés et professionnels. Ce mouvement devra être encouragé par une réforme de la fonction publique (voir plus bas), qui aidera à tracer une ligne de partage entre les fonctions politiques et non politiques.

### **Exploiter au mieux les aides des Fonds structurels de l'UE est un enjeu de taille pour la coordination**

C'est sur la question de l'absorption des aides des Fonds structurels de l'UE que la question de la coordination se pose avec le plus d'acuité. À la fin de 2012, ces fonds n'avaient été absorbés qu'à hauteur de 73 %, niveau qui plaçait la Slovaquie à l'avant-dernier rang des pays d'Europe centrale et orientale. Puis, dans un souci de les absorber en totalité avant l'expiration des délais fixés pour la période de programmation 2007-13, ce taux est brusquement remonté, alors qu'une absorption massive risquait de se traduire par une détérioration de la qualité des projets et qu'il valait mieux l'éviter. Cette accélération peut s'accompagner d'un risque accru d'irrégularités et partant, d'une suspension des versements de l'UE. En l'espèce, elle a imposé des délais serrés pour la déclaration des dépenses puisque toutes les dépenses affectées aux projets et bénéficiant d'un remboursement de la Commission européenne devront avoir été effectuées avant la fin de 2015. Au total, plusieurs programmes ont dû augmenter de plus de 50 % leur taux d'absorption de ces fonds en 2013.

L'incapacité des administrations locales à absorber ces fonds de manière efficace tient à un système national de gestion des aides structurelles extrêmement lourd, reposant sur des règles et des obligations complexes. Parallèlement, il apparaît que la qualité et la transparence des procédures de sélection de certains projets ont laissé à désirer :

- La gestion des aides accordées par les Fonds structurels de l'UE revêt une complexité qui va souvent au-delà des exigences des institutions européennes. Deux occasions majeures ont été manquées à cause de lenteurs dans l'adoption d'options de calcul simplifiées, qui devraient permettre aux bénéficiaires de récupérer les coûts indirects des projets en appliquant une formule de calcul fixe, et d'une procédure simplifiée de dépôt de candidature, qui devrait permettre de différer toutes les vérifications officielles jusqu'à ce que la candidature ait été acceptée (CKO, 2011 ; EC, 2011).

- La capacité administrative est inadaptée en raison d'un recours insuffisant à l'administration électronique et de problèmes de gestion des ressources humaines, dont un fort taux de mouvements de personnel lié au cycle politique. Près de 18 % des personnels administratifs chargés de la gestion des aides de l'UE ont quitté leur poste entre juin 2012 et juin 2013 (CKO, 2013). Cependant, pour rester sur une note plus positive, une structure d'organisation unifiée, dotée d'une formation à la gestion des fonds de l'UE, a été mise en place.
- Les procédures de sélection des projets et de passation des marchés manquent notablement de transparence. Cette opacité constitue un obstacle rédhibitoire à une absorption efficace des aides des Fonds structurels de l'UE et menace sérieusement la qualité des projets et leur efficacité économique (CKO, 2011; EC, 2012b). Cette situation contribue au phénomène de la corruption en Slovaquie, examiné plus bas, et l'aggrave.
- Enfin, les instruments de mesure et d'évaluation des résultats sont trop rares. Moins de la moitié des évaluations programmées pour les programmes opérationnels ont été réalisées entre 2009 et 2011. S'agissant de l'évaluation des projets individuels, tout l'enjeu consiste à étoffer la palette d'outils : par exemple, les projets pourraient être évalués en mesurant l'écart par rapport aux objectifs chiffrés proposés.

Au chapitre des aspects positifs, certaines mesures ont déjà été prises pour améliorer la gestion des fonds de l'UE, comme la publication semestrielle d'un rapport sur la mise en œuvre de ces fonds, qui permet aux autorités de réagir rapidement lorsque des problèmes d'absorption sont pointés. Les procédures administratives ont également été simplifiées et permettent à l'autorité gestionnaire de ne demander qu'une partie de la documentation du projet au moment du dépôt de candidature et de ne réclamer le reste que lorsque le projet a été retenu. Certaines mesures ont également été prises au niveau européen pour alléger les formalités administratives pour la prochaine période de programmation, dont l'extension des options de calcul simplifiées à d'autres catégories de dépenses. Cette extension sera problématique pour la Slovaquie qui, à la différence d'autres pays, n'a quasiment aucune expérience de ces options. Les obligations de vérification des comptes ont également été allégées dans le cadre des mesures de simplification. Mais pour éviter qu'elles ne donnent lieu à plus de corruption, ces mesures de simplification doivent être accompagnées de procédures transparentes de sélection des projets et de passation des marchés publics.

La question d'une meilleure absorption des aides est décisive car les Fonds structurels de l'UE offrent à la Slovaquie l'occasion de s'attaquer au problème des disparités régionales tout en consolidant le développement du pays dans son ensemble. La Slovaquie figure parmi les pays qui reçoivent le plus d'aides par habitant, lesquelles seront maintenues à un haut niveau au cours de la période de programmation 2014-20. L'année en cours est une année charnière car les travaux sur cette période de programmation ne sont pas encore terminés : les programmes opérationnels devront être soumis à la Commission européenne d'ici la fin de septembre et signés avant la fin de décembre 2015. Dans la mesure où la gouvernance a été problématique pour le montant et la distribution des aides, il faut s'attaquer au plus tôt aux obstacles administratifs à l'absorption des aides des Fonds structurels de l'UE et à leur mise en œuvre efficace (EC, 2013). En particulier, il conviendrait de renforcer le conseil sur la préparation et la sélection des projets pour rehausser la qualité des projets candidats, d'améliorer la transparence de la procédure de sélection et de réduire les délais d'évaluation de l'autorité de certification. Il conviendrait également de mettre en place des capacités permettant plus de pragmatisme dans les processus décisionnels. Compte tenu des défaillances du passé, la politique de cohésion de l'UE et le

décaissement des fonds ont été assujettis à une condition préalable essentielle, à savoir que la République slovaque adopte une stratégie pour renforcer son efficacité administrative, qui intègre la réforme et la modernisation de son administration publique (OCDE, 2014a). S'attaquant à ce défi, les autorités se sont engagées dans un programme opérationnel séparé en faveur de l'efficacité de l'administration publique (OP EPA).

### **Améliorer la coordination entre échelon central et local**

Alors que la Slovaquie est un pays très centralisé pour ce qui est de l'autonomie budgétaire (voir la partie *Évaluation et Recommandations*), elle se caractérise également par d'importants transferts de compétences à des offices locaux de l'administration centrale (encadré 1.1). L'un des défauts majeurs de ce système est l'éclatement en une multitude de structures spécialisées très diverses sur le plan territorial et dans leur organisation, difficiles à gérer. Afin de remédier à cette situation, des mesures ont été prises dans le cadre de la réforme administrative pour qu'il y ait une réelle direction centrale, la première phase ayant été menée à son terme en octobre 2012, lorsque le parlement a voté une loi remplaçant le système de l'administration « spécialisée » de l'État par un système plus centralisé et plus intégré. Grâce à cette réforme, les offices régionaux de l'administration spécialisée ont été intégrés et regroupés dans les offices de district. L'objectif est d'améliorer l'efficacité administrative et allocative du système d'administration slovaque. Cette rationalisation a, de fait, commencé à porter ses fruits. Le regroupement des offices locaux de l'État a également entraîné des économies : ainsi, les dépenses de fonctionnement et de gestion des locaux et le coût des marchés publics ont d'ores et déjà diminué, tandis

#### **Encadré 1.1. La décentralisation en Slovaquie**

Il existe un système double en Slovaquie de i) décentralisation, visant à conférer une autonomie de fonctionnement aux collectivités régionales et/ou locales, et de ii) « déconcentration » de l'administration de l'État, avec des transferts de compétences à des unités locales de l'administration centrale.

1. Le cadre institutionnel de l'autonomie locale est organisé en deux échelons principaux sans liens hiérarchiques entre eux, mais fonctionnant sur la base d'une coopération mutuelle :
  - l'échelon local, c'est-à-dire les 2 926 communes,
  - l'échelon régional, qui correspond aux huit régions autoadministratives. La Constitution désigne ces huit régions autoadministratives (*samosprávne kraje*) comme des « unités territoriales supérieures » (article 64), investies depuis 2002 de compétences particulières dans divers domaines, mais aussi de compétences déléguées par l'administration centrale.
2. Le cadre institutionnel de la « déconcentration » de l'administration de l'État comporte deux niveaux :
  - L'administration générale de l'État : l'administration est décentralisée de l'échelon central (Bureau du gouvernement, ministère de l'Intérieur) à l'échelon des districts (offices de district de l'administration générale). Ce niveau est chargé, notamment, des procédures administratives liées à la création d'entreprises, aux affaires intérieures, à la sécurité civile ou à la citoyenneté.
  - L'administration spécialisée de l'État : l'administration est décentralisée de l'échelon central (gouvernement, ministères autres que le ministère de l'Intérieur) à l'échelon régional (offices régionaux de l'administration spécialisée de l'État), puis à l'échelon des districts (offices de district de l'administration spécialisée de l'État).



que de nouveaux gains d'efficacité sont attendus du non-remplacement des postes dans les offices régionaux de l'État qui ont été fermés.

Le risque que fait courir l'actuelle rationalisation des services locaux tient au fait qu'un processus décisionnel « pyramidal » va devenir prédominant et que les possibilités de voir des initiatives locales et des projets de développement régional menés directement par des acteurs locaux seront limitées, au nom d'une plus grande efficacité de l'administration – dans la gestion des aides structurelles, par exemple. Afin de préserver les avantages de la démocratie locale tout en récoltant des gains d'efficacité, la réforme pourrait aller plus loin et non seulement porter sur la rationalisation des collectivités régionales et des autorités de district, mais également soutenir l'autonomie des communes, en nombre pléthorique, grâce à des fusions et à des regroupements ou des intercommunalités, ainsi qu'il est discuté dans la partie *Évaluation et recommandations*. Les fusions entre communes et la réduction du nombre d'intermédiaires administratifs pourraient être synonymes d'importants gains d'efficacité tout en aidant aussi à écarter le risque de voir réapparaître les problèmes de coordination entre échelon central et local révélés par la crise, qui ont conduit des collectivités locales à s'endetter. Des fusions de ce type ont eu lieu notamment au Canada, au Danemark, au Japon et en Turquie. Une autre option que la fusion pourrait être d'inciter les communes à coopérer pour la prestation de certains services, ce qui leur permettrait de réaliser au moins une partie des gains d'efficacité escomptés d'une fusion pure et simple. Il est généralement admis qu'il faut réduire la fragmentation administrative. Les communes peuvent déjà coopérer, voire mettre en place des bureaux intercommunaux : au nombre de 233 actuellement, ces bureaux couvrent la quasi-totalité des 2 926 communes et pourraient être à la base d'une prestation conjointe de services dans des communes de taille modeste. Dans un premier temps, il conviendrait de rationaliser le système actuel des bureaux intercommunaux et d'organiser l'offre conjointe de services intercommunaux pour maximiser les gains d'efficacité.

## Efficiency of management : modernising public administration

Modernising public administration is the first determining action that will allow for an improvement in the performance of the public sector. This modernisation constitutes a key idea of the reform of public administration, such as formulated in the *Strategic Framework of the Reform of Public Administration* and the *National Programme of Reforms*, both motivated by the feeling that the Slovakian administration continues to be little performing in terms of quality and efficiency. The inefficiencies of public administration are thus cited as the first obstacle to the expansion of enterprises (see below). It seems that the problems are of a systemic order and concentrated on the following points :

- *Results measurements are insufficiently developed.* One observes currently significant disparities relatively from one sector to another in the use of results indicators, and a tendency to be more interested in resources and tasks, rather than in realisations.
- *E-administration is insufficiently developed.* One of the main ways towards more efficiency consists in using more extensively electronic means and in strengthening analysis capacities in the administration of the State. Information systems are an essential interface between the citizen and the administration.
- *It is necessary to improve the management of human resources.* The problems that pose the high rate of personnel renewal in the public function are aggravated by a weak

application des méthodes de gestion stratégique des ressources humaines comme la gestion prévisionnelle des effectifs, l'évaluation des performances et la gestion des carrières.

- *La corruption menace l'intégrité de la fonction publique.* La corruption renchérit le coût et diminue la qualité des services publics tout en sapant la confiance dans la puissance publique.

### **La budgétisation axée sur les résultats améliorerait l'efficacité administrative**

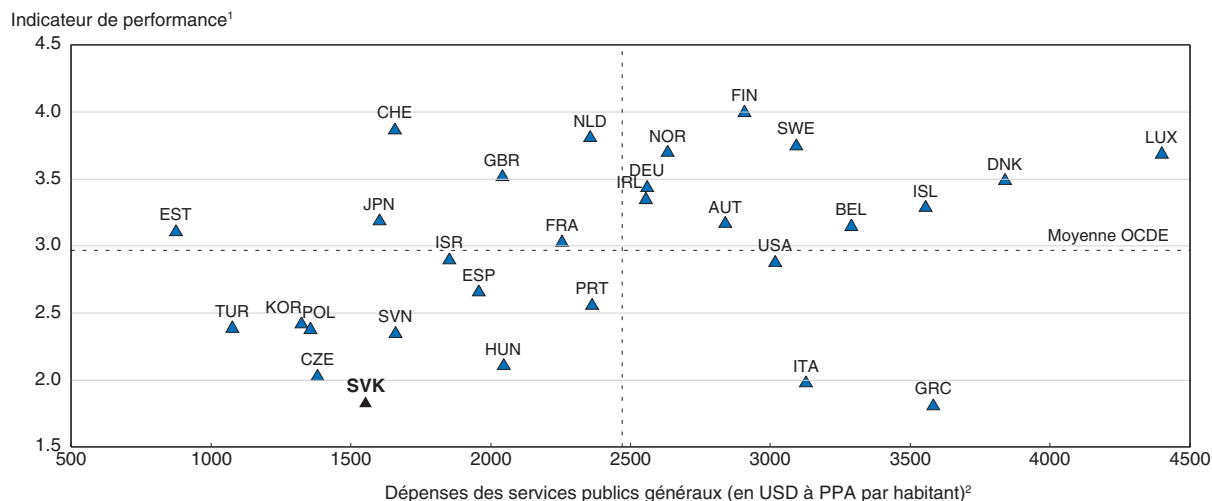
Les budgets doivent être mis en œuvre de manière souple pour garantir l'efficacité et la qualité des services, en fonction des résultats et dans les limites fixées par des plafonds de dépenses contraignants, à l'intérieur desquelles des dotations budgétaires de haut niveau sont décidées au niveau central. Les mesures caractéristiques d'un programme visant à déléguer le processus décisionnel consistent, entre autres, à accroître la marge de manœuvre en fin d'exercice (reports). Cette logique nécessite un certain degré de budgétisation « descendante », qui associe chaque ministère se voyant attribuer des crédits (généralement affectés à des catégories économiques précises) auquel on accorde plus de latitude pour les répartir entre ses agences et programmes. À cet égard, la Slovaquie pratique déjà la budgétisation descendante et les compétences dévolues aux ministères dépensiers sont globalement conformes aux normes internationales. Si, comme dans la plupart des pays membres de l'OCDE, les ministères dépensiers ne peuvent décider de la répartition de l'enveloppe budgétaire entre la masse salariale et les autres dépenses, ni du nombre et du type de postes dans leurs structures, ils peuvent néanmoins décider de reporter leurs dépenses d'investissement, de même que leurs dépenses courantes, dans certaines limites. Il conviendrait cependant d'envisager d'étendre encore leurs compétences pour leur conférer plus de souplesse dans leur gestion.

Conférer une plus grande souplesse de gestion implique nécessairement de s'attacher à la performance et aux résultats et il convient de mettre en place un solide système de contrôles internes et externes pour éviter les abus. Les capacités administratives et les évaluations de suivi correspondantes sont actuellement insuffisantes pour garantir une mise en œuvre efficace des programmes de dépenses publiques (graphique 1.6). Pour remédier à cela, les autorités ont commencé à instaurer des procédures d'évaluation dans chaque ministère dépensier et le Conseil de la responsabilité budgétaire est chargé d'évaluer l'impact sur le budget des propositions de texte au parlement. Le secteur public n'est pas suffisamment doté en capacités et en infrastructure pour élaborer et évaluer les politiques publiques, cependant que la satisfaction des clients et ses déterminants – délais d'attente et longueur des procédures administratives, par exemple – ne suscitent guère d'intérêt. De même, le rôle des organisations de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques et le suivi de leur mise en œuvre est aujourd'hui insuffisamment développé.

Pour que le suivi soit efficace, il faut que des informations appropriées sur la performance et les résultats figurent dans la documentation budgétaire annuelle. Ces indicateurs devraient permettre de comprendre comment atteindre les objectifs des divers programmes de dépenses et politiques publiques et pourraient être utilisés pour évaluer l'efficacité des dépenses. Les informations relatives à la performance devraient être rapportées de manière transparente et dans un format facile à consulter pour éviter de gonfler inutilement la documentation budgétaire. Les autorités slovaques pourraient s'inspirer de l'expérience acquise par les pays de l'OCDE dans la manière de conduire leurs propres évaluations de performance. Ainsi, la Commission australienne de la productivité (APC) publie une révision annuelle des programmes publics, reprise dans la procédure de formation du budget.




Graphique 1.6. Ressources mises en œuvre et performance des services publics généraux



1. Indicateur composite de la performance de l'administration publique, construit à partir de l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits (pour 2008) comme variable d'estimation de l'inefficience administrative, et des résultats de l'enquête 2012 du FEM sur la qualité de la justice, le niveau de corruption et les inefficiences de l'administration publique (données 2010).
2. 2011 pour l'Autriche, la Corée, le Luxembourg et la Turquie. Données non disponibles pour l'Australie, le Canada, le Chili, le Mexique et la Nouvelle-Zélande. L'agrégat OCDE correspond aux pays pour lesquels il existe des données 2012.

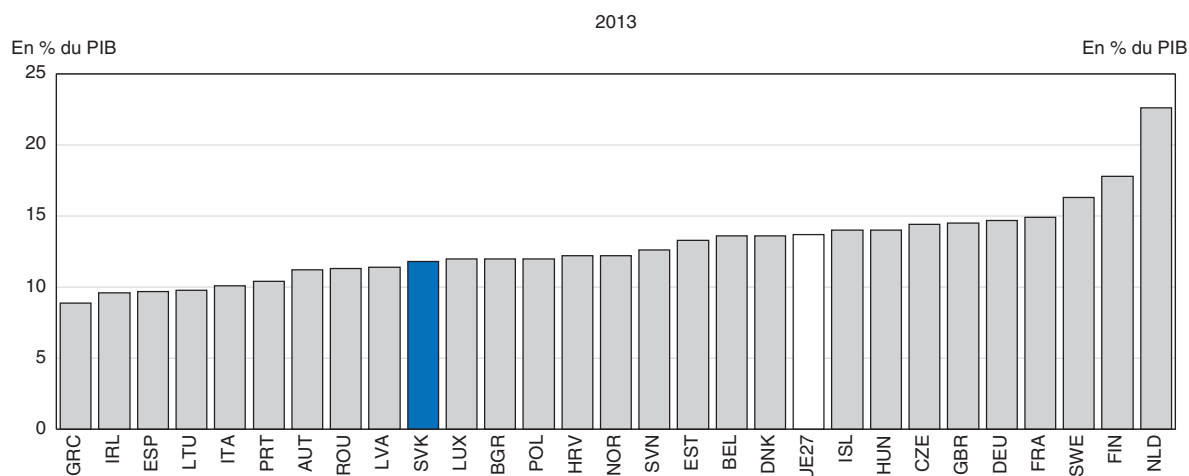
Source : Calculs établis à partir de l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits et de WEF (2012), *The Global Competitiveness Index 2012/13 Data Platform* ; Forum économique mondial ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153965>


Grâce à la réforme de la gestion des finances publiques, des progrès notables ont été accomplis eu égard à la normalisation des procédures comptables, avec le passage d'une comptabilité des paiements à une comptabilité des engagements et l'amélioration du contenu de la documentation budgétaire. La Cour des comptes produit des évaluations de l'optimisation des dépenses publiques, mais les résultats de ces évaluations ne sont pas encore repris dans les procédures budgétaires. Il conviendrait d'améliorer les procédures d'évaluation *ex post* en affectant plus de ressources au suivi des programmes et les résultats d'évaluation devraient être pris en compte dans les dotations budgétaires. Les procédures budgétaires pourraient davantage s'appuyer sur les comparaisons internationales qui identifient les meilleures pratiques en la matière. De même, la publication d'un guide du citoyen sur les finances publiques est une bonne pratique dans les projets internationaux de promotion de la transparence budgétaire car elle permet d'accroître la responsabilisation vis-à-vis de chaque secteur de dépenses (IMF, 2007). Aussi le projet actuel de créer un site web, présentant de manière conviviale des informations sur le budget, va-t-il dans le bon sens.

Instaurer une plus grande transparence dans la passation des marchés est une composante essentielle de la réduction des coûts, notamment eu égard au fait que la République slovaque dépense 11 % de son PIB en marchés publics, soit plus que la moyenne de l'UE (graphique 1.7). D'importants progrès ont été accomplis dans ce sens. Depuis le deuxième semestre de 2010, les pouvoirs publics gèrent sur leur site central un registre électronique unique des marchés passés dans l'ensemble de l'administration, qui permet de publier, depuis un portail unique, les appels d'offres, les dossiers d'appel d'offres, les soumissions des candidats et les notifications d'attribution de marchés. Les contrats signés avec les différents organes des administrations publiques et des collectivités locales, ainsi que les contrats financés sur des fonds publics, ne prennent effet qu'après avoir été publiés. Ce portail unique des marchés publics est l'un des rares dans l'OCDE qui permette

Graphique 1.7. Dépenses au titre des marchés publics



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153977>

aux utilisateurs de suivre les résultats des marchés, une fonctionnalité qui a son importance pour rendre les transactions publiques plus transparentes et accroître les possibilités de contrôle de la société civile. Il reste que des améliorations peuvent encore être apportées en réduisant encore les obstacles et en veillant à ce que les données soient accessibles sous une forme plus adaptée et lisibles par voie électronique (Fernas, 2013).

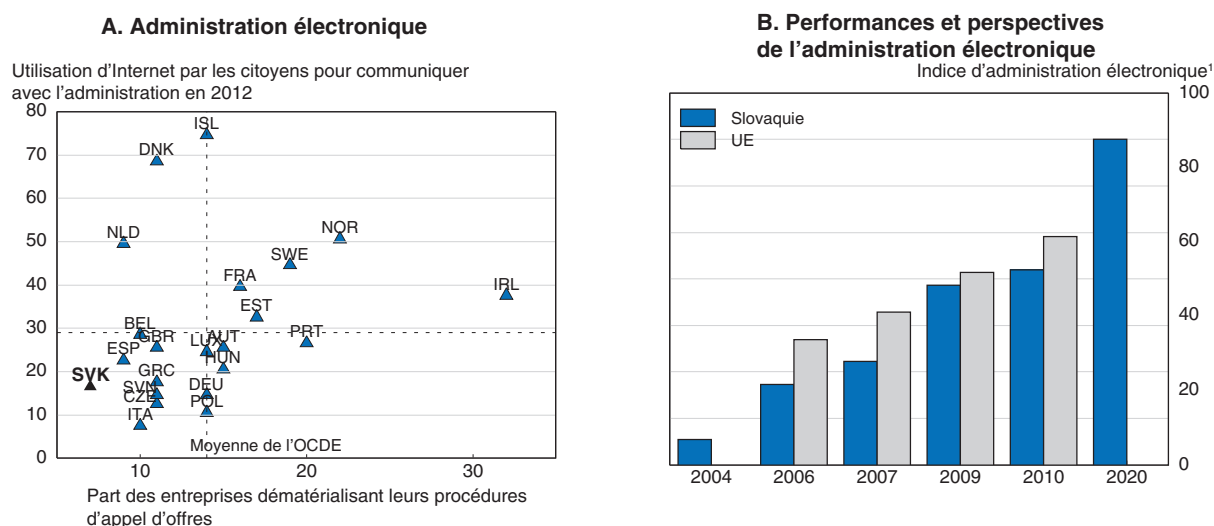
La manipulation des marchés publics intervient soit avant, soit après, l'attribution des marchés, plutôt que pendant le processus de décision lui-même, qui est désormais strictement réglementé. Avant la soumission des offres, les pouvoirs adjudicateurs peuvent restreindre la concurrence et fausser les résultats de la procédure en élaborant sur mesure le modèle de contrat ou en fixant des conditions déraisonnables aux candidats habilités à soumissionner en premier (Fernas, 2013). À cet égard, des gages de transparence importants font encore défaut dans la mesure où la Slovaquie ne publie pas les décisions motivées d'attribution des marchés publics, alors que 40 % des pays membres de l'OCDE le font déjà (OECD, 2012c)<sup>3</sup>. De surcroît, les mécanismes formels et le cadre institutionnel des sanctions ne sont pas non plus très opérants pour l'instant (Fernas, op. cit.). L'efficacité des procédures est également limitée parce que les règles des marchés publics restreignent le choix des critères d'évaluation, de sorte que les institutions publiques ne sont pas incitées à fonder leurs décisions sur la qualité des marchés. La loi de 2013 relative aux marchés publics va dans le bon sens, notamment parce qu'elle permet de prendre en compte non seulement des considérations de coûts, mais également de qualité. Pour autant, les plaintes n'ont pas diminué depuis la réforme, d'où la nécessité de suivre de plus près sa mise en application (chapitre 2). En outre, les pouvoirs adjudicateurs doivent veiller à ce que la procédure du dialogue compétitif – procédure plus souple définie par la Commission européenne et consistant à préqualifier des candidats, puis à mener avec eux un dialogue ayant pour but d'élaborer des solutions durables pour satisfaire aux critères de l'appel d'offres – soit appliquée aux projets complexes. Dans certains domaines, les règles actuelles sont également considérées comme trop difficiles à appliquer. Un groupe de travail devrait être mis en place pour formuler des préconisations sur la manière de simplifier leur application sans nuire aux intentions originelles, à savoir lutter contre la corruption et gagner en efficacité. Enfin, la Slovaquie est également à la traîne pour la dématérialisation

des marchés publics (graphique 1.8, partie A), qui non seulement allège les coûts de transaction et accélère les procédures, mais renforce aussi la transparence et partant, réduit le risque de corruption. Ainsi, plus de la moitié des pays de l'OCDE offrent, grâce à un portail en ligne, des outils de gestion des marchés et permettent, par exemple, de suivre les résultats des marchés ou de consulter des statistiques sur les appels d'offres antérieurs.

### L'administration en ligne est insuffisamment développée

La Slovaquie offre relativement peu d'interactions en ligne entre les citoyens et l'administration (voir graphique 1.8, partie A). Ainsi, si les citoyens consultent fréquemment les sites de l'administration pour trouver des informations, ils les utilisent très rarement pour transmettre des formulaires. Il s'ensuit que les ressources administratives sont très sollicitées, notamment dans les services fiscaux, administratifs et judiciaires. Une étude des Nations Unies montre qu'en 2012, la Slovaquie se classait parmi les quatre derniers pays de l'UE s'agissant du score de maturité de son administration électronique, les secteurs les plus à la traîne étant les services en ligne et les infrastructures de télécommunications (UN, 2012). De même, la République slovaque se classe parmi les pays les moins ouverts s'agissant de l'accessibilité des données publiques, y compris des informations de référence gérées dans les registres de l'administration publique, qui sont nécessaires à l'exercice de l'autorité publique (State of Open Data, 2012). Un point positif, toutefois : les redevables de la TVA, les conseillers fiscaux et les avocats sont tenus depuis peu d'utiliser les services en ligne de pour communiquer avec les services financiers de l'administration.

Graphique 1.8. Administration en ligne



1. Pour un pays donné, cet indice est calculé par la moyenne pondérée des trois indicateurs suivants : offre de services en ligne (taux de pondération : 50 %), utilisation des services en ligne par les particuliers (25 %) et utilisation des services en ligne par les entreprises (25 %). L'indicateur d'offre de services en ligne mesure la part des 20 services administratifs de base accessibles par Internet et les deux indicateurs d'utilisation de ces services mesurent le pourcentage de particuliers/d'entreprises qui ont utilisé Internet pour communiquer avec l'administration au cours des trois derniers mois.

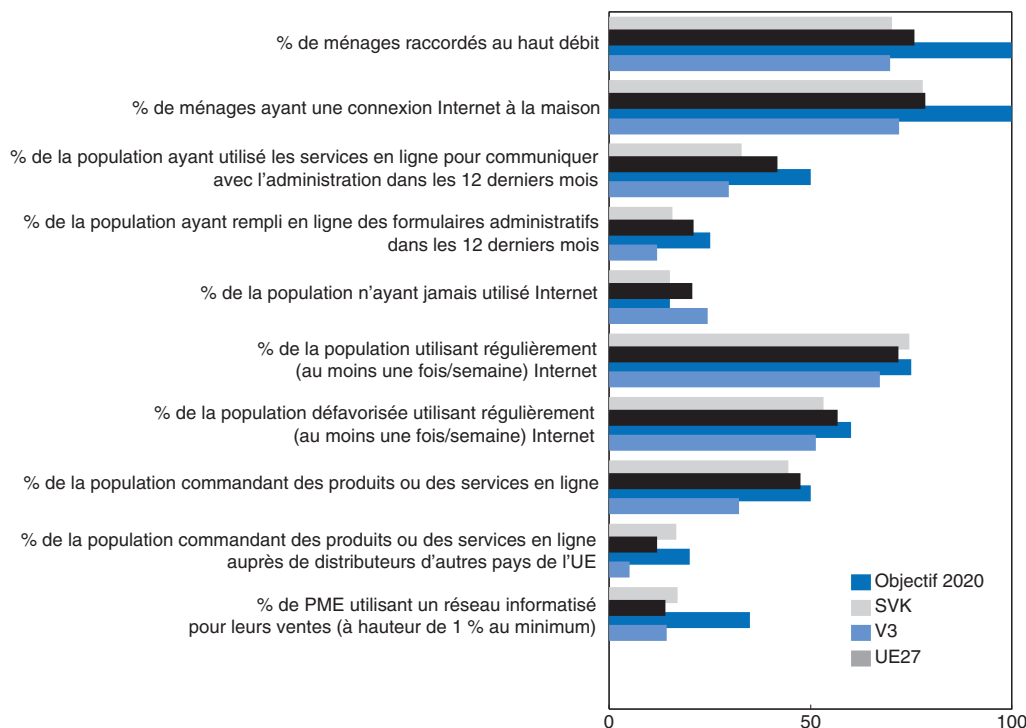
Source : (OCDE, 2011, 2013) *Panorama des administrations publiques* ; Commission européenne (2013), « National Reform Programme of the Slovak Republic 2013 ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153988>


Le Programme national de réformes (NRP) est très ambitieux dans ses perspectives d'extension de l'administration électronique (graphique 1.8, partie B), qui nécessiteront un processus de rattrapage en divers points de l'« agenda numérique » (graphique 1.9). Ces objectifs ne seront pleinement atteints qu'au prix de nouveaux investissements dans

## Graphique 1.9. L'agenda numérique

2013



Source : Indicateurs clés du tableau de bord de l'agenda numérique de la Commission européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153997>

l'acquisition de compétences, à la fois dans les services publics et dans la population en général. Ainsi, en République slovaque, 24,2 % de la population adulte déclare être dépourvue de compétences de base en informatique – l'un des pourcentages les plus élevés de la zone OCDE (OECD, 2013b). De même, le faible taux de pénétration du haut débit, notamment en zones rurales, constitue à l'évidence un autre obstacle. En outre, s'agissant des mesures prises jusque-là pour moderniser et informatiser les procédures des administrations publiques, elles sont souvent mises en place séparément par des organisations distinctes, sans les interconnexions entre systèmes qui permettraient aux différents organes de l'administration publique d'échanger des informations. L'adoption de mesures facilitant le déploiement effectif d'un système informatique intégré dans l'administration publique et améliorant l'interopérabilité de ses services est donc essentielle, ainsi que la simplification des procédures administratives pour faciliter l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) et l'utilisation des technologies numériques pour réaliser chacun des objectifs de la réforme administrative (encadré 1.2).

### Améliorer la gestion des ressources humaines

La modernisation doit passer par des réformes dans la gestion des ressources humaines. La Slovaquie se distingue par l'un des plus forts taux de mouvements de personnel dans l'OCDE, y compris aux fonctions subalternes (graphique 1.10, graphique A), lequel s'explique en partie par le cycle électoral. Or, une rotation rapide est moins propice à l'accumulation de compétences et de qualifications et nuit au développement de capacités analytiques,

### Encadré 1.2. Utilisation de l'administration en ligne pour réaliser les objectifs des réformes

Les projets en cours de réalisation doivent faciliter l'offre de services administratifs en ligne pour effectuer les transactions :

- La nouvelle carte d'identité est conçue pour permettre l'authentification et l'autorisation en ligne des citoyens, cependant que le portail central servira de point d'accès unique à l'ensemble des services en ligne de l'administration.
- La stratégie d'informatisation de l'administration vise à offrir au public les infrastructures numériques et les services de transaction en ligne nécessaires, grâce à des moyens d'accès appropriés et en instaurant les conditions préalables requises pour leur gestion et leur répartition efficaces, conformément aux objectifs de la Stratégie nationale de développement des services numériques.

En outre, les technologies numériques aideront à réaliser chacun des objectifs de la réforme administrative :

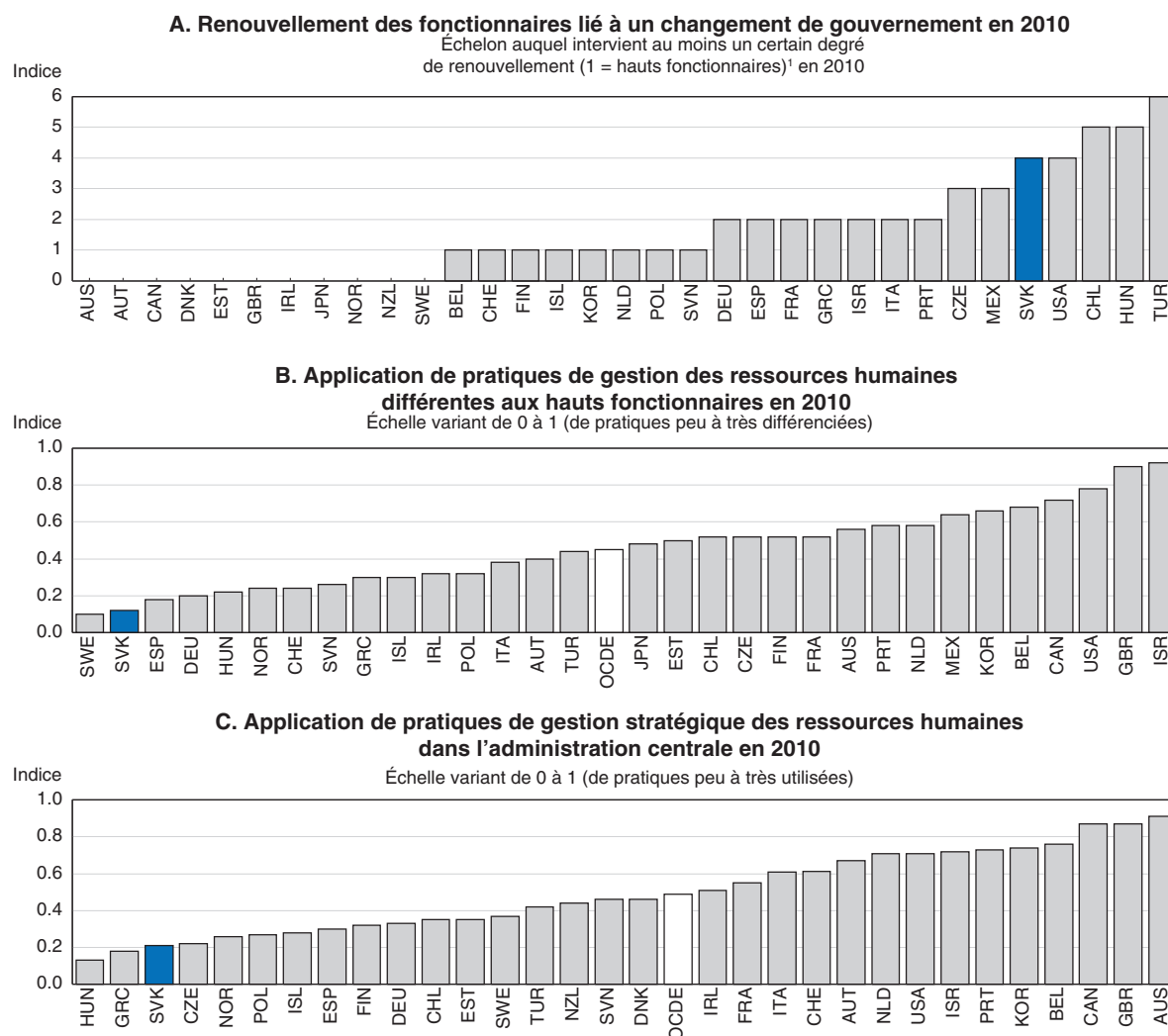
- Les capacités d'analyse de l'administration publique seront renforcées – des systèmes informatiques d'analyse seront mis en place pour certaines fonctions comme la simulation d'impact des politiques publiques, l'analyse de risques, la détection des fraudes et la réponse aux besoins d'analyse spécifiques de chaque institution. Un système central de formation en ligne sera également instauré, qui offrira aux agents la possibilité de se former grâce à des cours en ligne.
- La gestion des ressources humaines sera étayée – par un système d'information sophistiqué pour la gestion des ressources humaines hébergé dans le nuage en ligne (*cloud computing*) et par des applications correspondantes pour la gestion de la qualité.
- Les marchés publics seront plus efficaces et plus transparents – grâce à la mise en œuvre de données ouvertes (*open data*) dans l'administration publique, d'outils centraux pour la passation des marchés publics et de services de *cloud computing*, et un système central de formation en ligne sera utilisé pour la formation.

stratégiques et opérationnelles au sein de l'administration. Ces problèmes sont aggravés par une faible application des méthodes de gestion stratégique des ressources humaines comme la gestion prévisionnelle des effectifs, l'évaluation des performances et la gestion des carrières (graphique 1.10, parties B et C). Les réformes administratives en cours cherchent à y remédier et les compétences clés en matière de ressources humaines ont été centralisées au Bureau du gouvernement, à la fin de 2013. Pour être pleinement efficaces, ces réformes devront s'accompagner d'un amendement de la loi relative à la fonction publique, allant dans le sens d'un renforcement de son indépendance et de règles transparentes établissant la progression des carrières et des rémunérations au mérite.

#### **La corruption nuit à la qualité du service public**

La Slovaquie est aux prises avec un phénomène de corruption de grande ampleur, qui renchérit le coût des services publics et nuit à leur qualité. Ainsi, selon une enquête d'Eurobaromètre, 86 % environ des répondants slovaques estiment que la corruption est présente dans les institutions publiques, soit un taux nettement supérieur à la moyenne européenne (CE, 2013b). La Slovaquie se classe parmi les derniers pays de l'OCDE à l'Indice de perception de la corruption (IPC) 2013 de Transparency International. Le secteur de la santé renvoie une image particulièrement forte de corruption, mais également l'administration

Graphique 1.10. La gestion des ressources humaines doit être améliorée



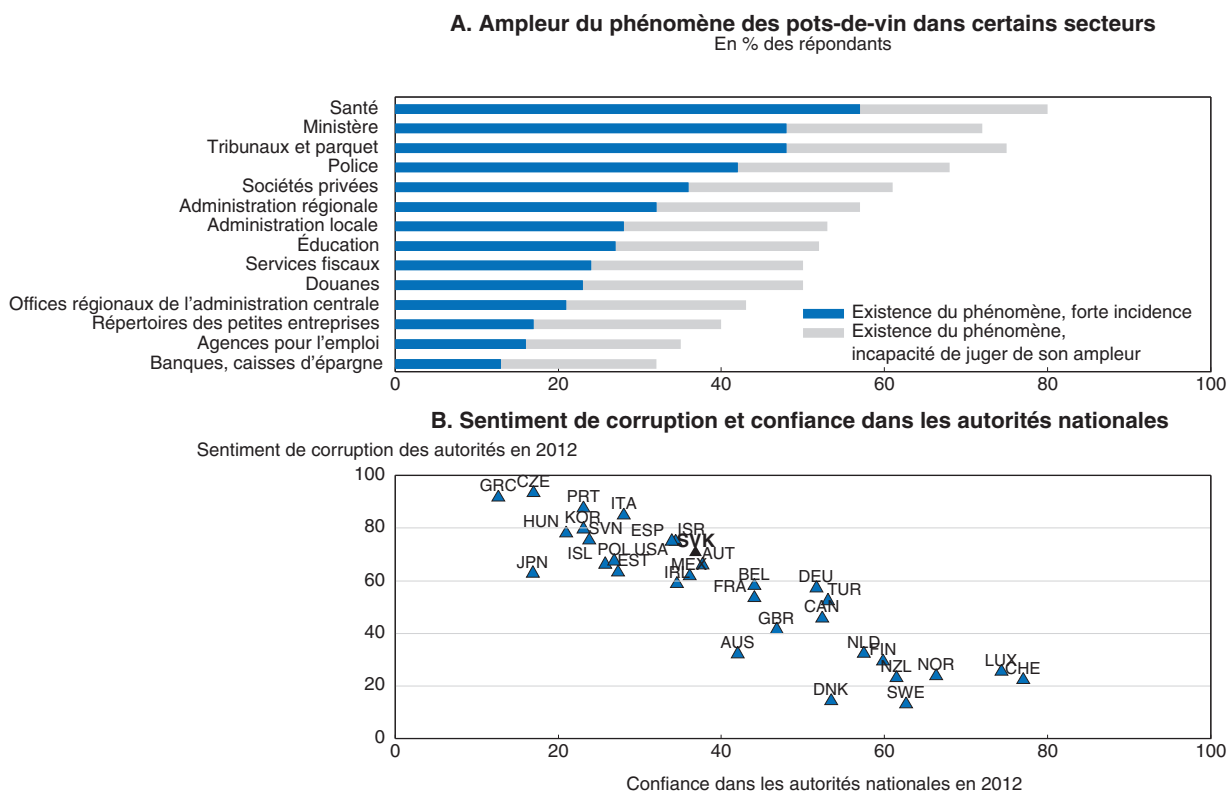
1. Chaque histogramme indique dans quelle mesure des mutations interviennent aux différents échelons de la fonction publique à chaque changement de gouvernement. L'échelon (axe des y) va de 1 (hauts fonctionnaires, c'est-à-dire le niveau de poste le plus élevé dans la fonction publique) à 6 (fonctionnaires subalternes). Dans les pays sans mouvements de personnel, c'est-à-dire les onze premiers du graphique, un changement de gouvernement n'a pas d'incidence directe sur l'emploi des agents de la fonction publique. Ne sont pas pris en compte les fonctionnaires, en nombre limité, qui sont employés à titre contractuel dans les services ministériels et dont le contrat vient à terme lorsque le ministre de tutelle cesse ses fonctions. Il n'existe pas de données pour le Luxembourg et celles concernant les personnels des échelons 5 et 6 ne sont pas systématiquement disponibles pour tous les pays.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933156594>

centrale et, plus inquiétant, le pouvoir judiciaire et les autorités d'exécution (graphique 1.11, partie A). Enfin, la Slovaquie arrive dernière dans l'évaluation de la BERD sur la corruption dans les marchés publics. La corruption, et le sentiment de corruption, dégradent de fait la confiance dans les autorités (graphique 1.11, partie B).

Un plan national complet de lutte contre la corruption a été adopté en août 2011 en tant qu'amendement à un document de stratégie antérieur. Une évaluation de sa mise en œuvre, réalisée en 2014, a montré que près de 80 % des mesures législatives, institutionnelles et opérationnelles envisagées avaient été déployées par les principales institutions. La définition de critères clairs pour attribuer des licences, franchises, permis, prêts et aides

Graphique 1.11. **Ampleur du phénomène des pots-de-vin et du sentiment de corruption dans certains secteurs**

Source : Transparency International Slovensko ; World Economic Forum (2014), *Global Competitiveness Index Database*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933154009>

publiques, qui limitent la marge de pouvoir discrétionnaire dans les décisions d'attribution, est le domaine qui a le plus progressé. Une plus grande transparence entoure également désormais les marchés publics. Pour autant, il reste encore à faire en la matière. En outre, un code d'éthique à l'intention des fonctionnaires a été adopté en avril 2013. Plusieurs solutions pratiques destinées à encourager et à protéger les lanceurs d'alerte ont été mises en pratique, parmi lesquelles une ligne d'assistance téléphonique de lutte contre la corruption. Aucune évaluation du succès du plan stratégique n'est disponible pour l'heure et aucune enquête n'a été menée sur des affaires de corruption politique retentissantes, malgré l'inquiétude évidente de l'opinion publique. Aussi le degré de dynamisme des initiatives anticorruption est-il difficile à apprécier, mais le sentiment général n'est pas très positif et appelle à un engagement renouvelé vis-à-vis de ces initiatives.

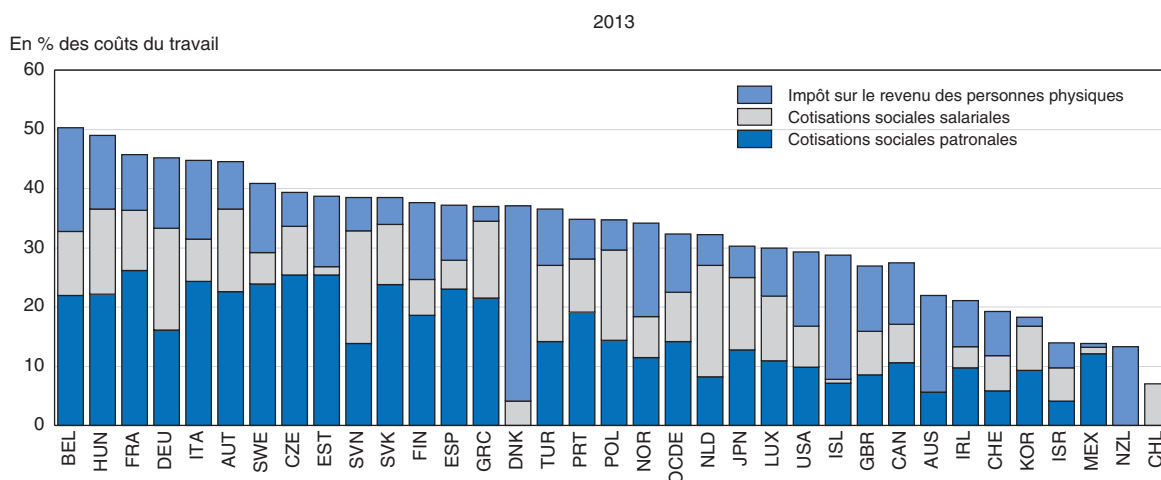
## Effizienz économique : alléger les obligations du secteur privé

### Améliorer l'effizienz du système fiscal

L'assainissement des finances publiques est la résultante de mesures agissant sur les recettes, mais aussi sur les dépenses, dont l'une des conséquences est que la part des recettes qui ont un impact plus fortement négatif sur la croissance, en l'espèce les impôts directs et les cotisations sociales, augmente. Le système fiscal se caractérise par sa dépendance relativement grande à l'écart des cotisations de sécurité sociale, notamment celles acquittées par les employeurs (graphique 1.12). De même, le temps que les sociétés



Graphique 1.12. Le coin fiscal est élevé



Source : Base de données OCDE sur la fiscalité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154019>

passent à s'acquitter de leurs obligations fiscales est 15 % plus long qu'en moyenne dans l'UE et le double par rapport aux meilleures économies européennes. Ce temps passé s'explique par le nombre extraordinairement élevé de paiements à effectuer pour s'acquitter de droits et de redevances d'un montant modeste. Aussi est-il important de remédier à la fois aux effets potentiellement néfastes de la fiscalité sur les entreprises et aux lourdeurs administratives qu'entraîne le respect des obligations fiscales. En particulier, il semble que leur degré de complexité soit excessif, ce qui a probablement pour corollaire plus de corruption et moins d'investissement (World Bank, 2013).

La structure du système fiscal est également source de distorsions à de nombreux égards et les réformes offrent l'occasion de rééquilibrer la charge fiscale. En particulier, il convient d'éliminer les effets de distorsion de la fiscalité entre les différents types d'emploi, d'actualiser l'imposition immobilière en établissant un lien entre l'assiette de l'impôt et la valeur de marché du bien et en recourant plus largement à la fiscalité environnementale. Des mesures pourraient en particulier améliorer l'efficacité allocative et soutenir la croissance dans trois domaines :

- Les travailleurs indépendants bénéficiaient d'un coin fiscal plus faible par rapport aux travailleurs ordinaires, qui incitait les entreprises à se soustraire aux cotisations sociales en remplaçant leurs salariés réguliers par des indépendants. Des mesures ont été prises pour que le traitement fiscal du travail indépendant soit moins favorable, ce qui devrait alléger la charge fiscale du travail salarié (EC, 2013a). Toutefois, l'imposition effective des travailleurs indépendants reste notablement inférieure à celle des revenus des salariés de sorte qu'il faudrait aller plus loin encore vers la neutralité fiscale.
- La Slovaquie perçoit relativement peu d'impôts et taxes périodiques sur la propriété immobilière (1,5 % de ses recettes totales, contre 5,5 % pour la zone OCDE). Aux obstacles politiques s'ajoutent des problèmes institutionnels : en particulier, toute réforme nécessiterait d'améliorer le registre foncier. Les autorités étudient la possibilité d'un élargissement de l'imposition par une modification de l'assiette, calculée non plus en fonction de la superficie, mais en fonction de la valeur du bien (NRP, 2014).



- La suppression des cas de non-neutralité dans la taxation de l'énergie et l'élimination progressive des exonérations fiscales applicables à l'énergie permettraient d'alléger la fiscalité d'autres activités. Ces exonérations ont des effets dommageables sur l'environnement, elles conduisent à une mauvaise allocation des ressources, encouragent le gaspillage et entravent l'investissement dans les énergies propres (OCDE, 2009).

### Une meilleure administration fiscale permettrait de diminuer les coûts et d'augmenter les recettes

Le système fiscal actuel se caractérise également par un certain nombre d'inefficiences administratives. Le « ratio du coût de recouvrement », qui établit le rapport entre les coûts administratifs annuels et le total des recettes collectées, est le plus élevé de l'OCDE. La Slovaquie doit, en particulier, améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt (tableau 1.2), notamment de la TVA, dont les recettes sont notablement inférieures à ce qu'un taux normal devrait produire (graphique 1.13). Si l'efficacité du recouvrement des recettes de TVA était portée au niveau moyen de l'OCDE, les recettes supplémentaires en résultant représenteraient 0.6 % du PIB. Les obligations en matière de TVA sont peu respectées, ce qui, allié à un coût élevé de mise en conformité, est en partie un signe de la complexité de cette taxe. Un autre problème vient se greffer, celui du montant élevé des remboursements de TVA – plus de 50 % des recettes brutes de TVA ont été remboursées en 2010 (OCDE,

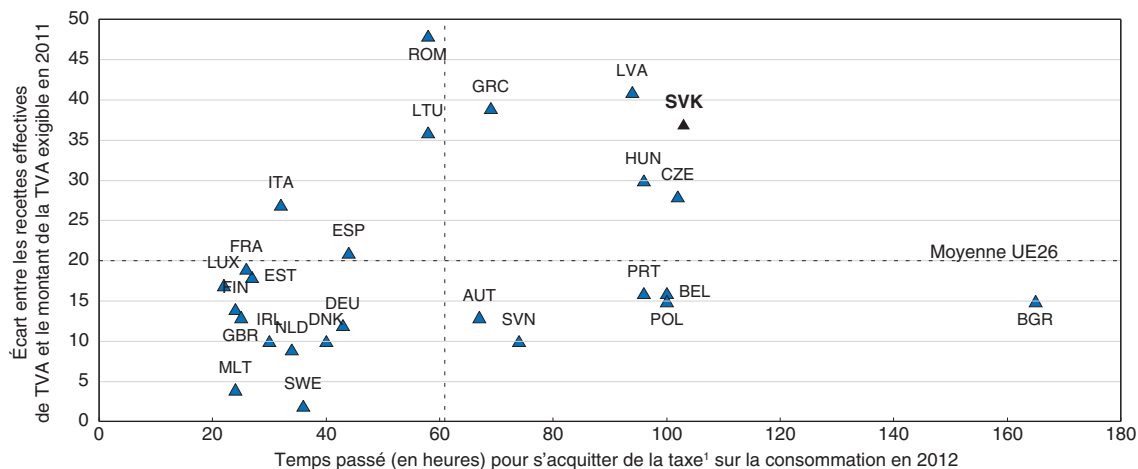
Tableau 1.2. Coût de recouvrement de l'impôt

Ratio du coût de recouvrement en 2011	Pays (par niveau de recettes fiscales/PIB En 2011) <sup>1</sup>		
	20-30 %	30-40 %	Plus de 40 %
0.61-0.80	Étas-Unis	Islande	Autriche <sup>1</sup> , Danemark, Finlande
1.01-1.20		Hongrie, Irlande	France <sup>1</sup>
Plus de 1.41	Japon <sup>1</sup>	Pologne <sup>1</sup> , Rép. slovaque <sup>1</sup>	Belgique

1. Dans ces pays, les cotisations sociales sont recouvrées non par l'administration fiscale, mais par des organismes spéciaux.

Source : OCDE, 2013c.

Graphique 1.13. Le recouvrement de l'impôt est peu efficace



1. Temps passé pour mener à bien les procédures de préparation, déclaration et paiement de la taxe sur la consommation. Ce temps se mesure en heures par an. La taxe sur la consommation correspond à la taxe sur la valeur ajoutée ou à la taxe sur le chiffre d'affaires.

Source : PwC (2014), *Paying Taxes 2014* ; European Commission (2013c), *Study to Quantify and analyse the VAT Gap in the EU27 Member States*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933153766>

2013c). Si ce taux reflète partiellement le niveau élevé des exportations, il faut néanmoins mettre en place à la fois des procédures systématiques pour rembourser rapidement les crédits de TVA aux contribuables en règle et des contrôles solides pour détecter les demandes de remboursement frauduleuses.

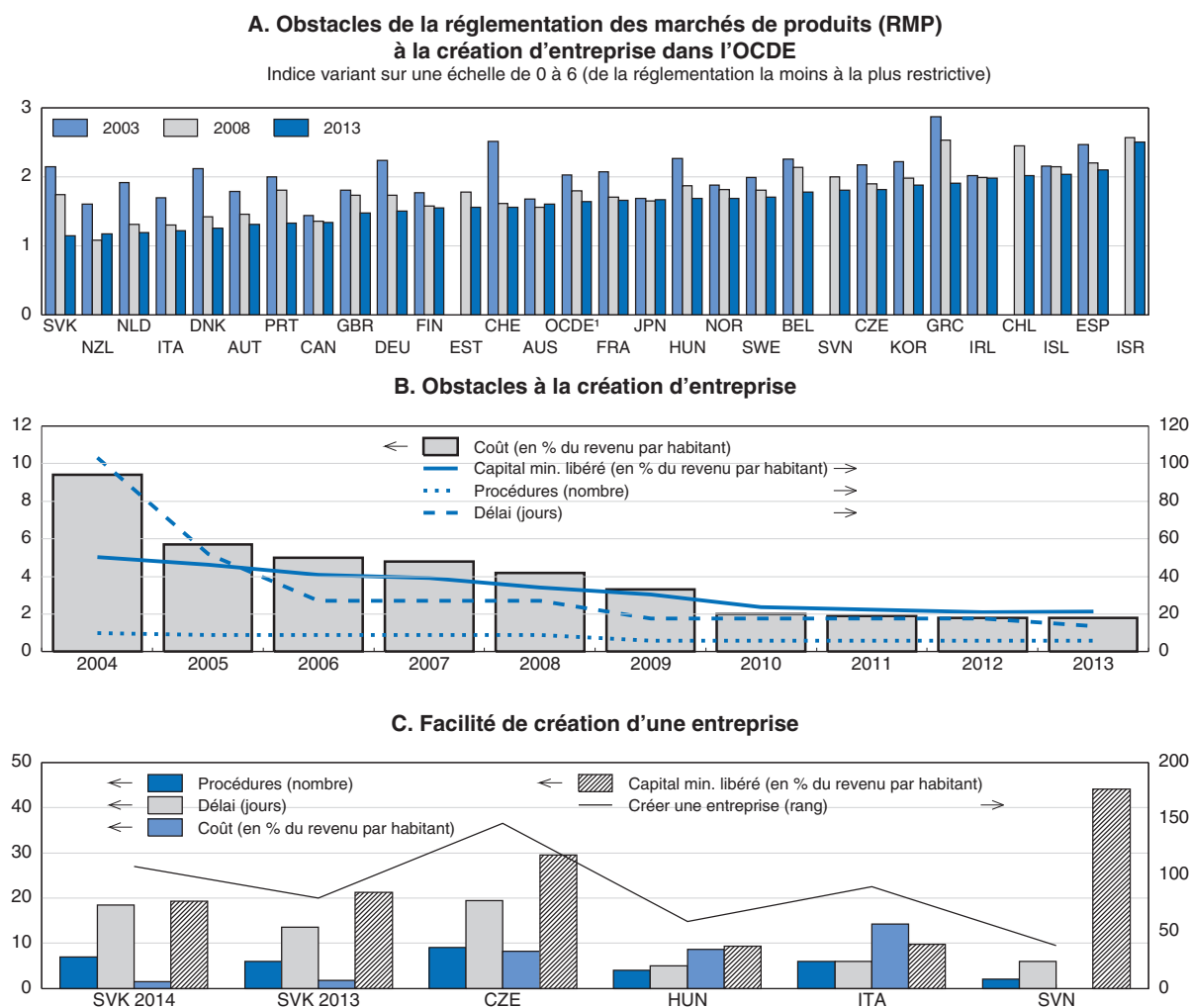
La fragmentation du système de recouvrement de l'impôt est l'une des principales explications de son coût et du faible niveau de discipline fiscale. La direction des Impôts et celle des Douanes ont été fondues le 1<sup>er</sup> janvier 2012 dans une nouvelle direction des Finances et le réseau des services a été rationalisé. Bien qu'il ait été prévu d'y intégrer le recouvrement des cotisations sociales au 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'opération a été retardée et il n'est plus certain qu'elle ait finalement lieu. La Slovaquie a réorganisé son réseau des services fiscaux, passant de 101 bureaux à huit au 1<sup>er</sup> janvier 2012, ce qui devrait être gage d'efficacité. La réforme des sièges administratifs des douanes et du fisc, avec la fusion des deux directions en une seule, est intervenue au même moment.

Dans le même temps, il a fallu revoir la stratégie de gestion des services aux contribuables, notamment sous-développés par rapport à d'autres économies de l'OCDE. À la fin de 2011, les services de déclaration en ligne des impôts et taxes de base étaient encore à l'état embryonnaire. Les modalités de paiement électronique des impôts ont été, depuis, améliorées et un centre d'appel dédié aux questions fiscales a été mis en place en 2013 ; toutefois, des plans d'accompagnement des agents fiscaux sur certains aspects de l'administration fiscale (souplesse du calendrier de déclaration, accès en ligne aux dossiers des clients, etc.) font encore défaut, même s'il faut admettre que c'est également le cas dans de nombreux pays. Certaines mesures sont mises en place pour renforcer la sécurité juridique des contribuables, qui ont la possibilité (depuis septembre 2014) de se renseigner auprès de la direction des Finances (service payant). Enfin, comme ailleurs dans le secteur public, les départs d'agents sont très nombreux – quasiment le double de la moyenne de l'OCDE – et pointent les gains d'efficacité substantiels qui pourraient être obtenus d'une meilleure conception des tâches et des postes et d'un renforcement des possibilités de formation et de progression.

Des progrès majeurs ont également été accomplis dans la lutte contre la fraude fiscale. De nombreuses mesures ont été adoptées dans le plan d'action 2012, axées essentiellement sur l'amélioration du recouvrement de la TVA. Leur bilan est déjà très positif puisque l'écart entre les taux de recouvrement de la TVA dans l'UE et en Slovaquie a diminué considérablement, passant de 40 % en 2012 à 36 % en 2013 (NRP, 2014). Parmi les nouvelles mesures figurent notamment la création d'un dispositif de lutte contre les principaux cas de fraude (opération « tax cobra »), en coopération avec les services de police et du parquet, ainsi qu'une loterie encourageant les consommateurs à demander un ticket de caisse pour promouvoir le paiement des taxes (NRP, 2014). Les autorités devraient poursuivre leurs efforts en mettant en œuvre la troisième phase du plan d'action visant à améliorer le recouvrement de l'impôt, notamment grâce à la création d'un registre électronique des entités insolubles (NRP, 2014).


### **Les obligations réglementaires et autres pèsent lourd sur les entreprises**

Selon les indicateurs OCDE de réglementation des marchés de produits (RMP), la Slovaquie a bien avancé dans la réduction des obstacles à la création d'entreprise entre 2008 et 2013. Partant d'un niveau relativement élevé, l'indicateur global des obstacles à la création d'entreprise est désormais le plus bas de tous les pays de l'OCDE (graphique 1.14, partie A). Pour autant, la dynamique de réforme s'essouffle un peu dans certains domaines où la réglementation actuelle est encore loin des meilleures pratiques (World Bank, 2013).

Graphique 1.14. **Les obstacles à la création d'entreprise ont été réduits**

1. « OCDE » désigne la moyenne des pays de l'OCDE pour lesquels il existe des données pour 2013.

Source : OCDE (2013), Base de données sur la réglementation des marchés de produits ; World Bank (2013), *Doing Business*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154021>

Enfin, il est tout aussi important de corriger les faiblesses observées dans le fonctionnement des institutions publiques qui administrent l'environnement des entreprises et garantissent l'application du droit. La Slovaquie a peu progressé s'agissant de l'efficacité et de la transparence de son système judiciaire et continue d'afficher de mauvais scores aux indicateurs internationaux de mesure de la corruption et de l'administration électronique (voir plus haut).

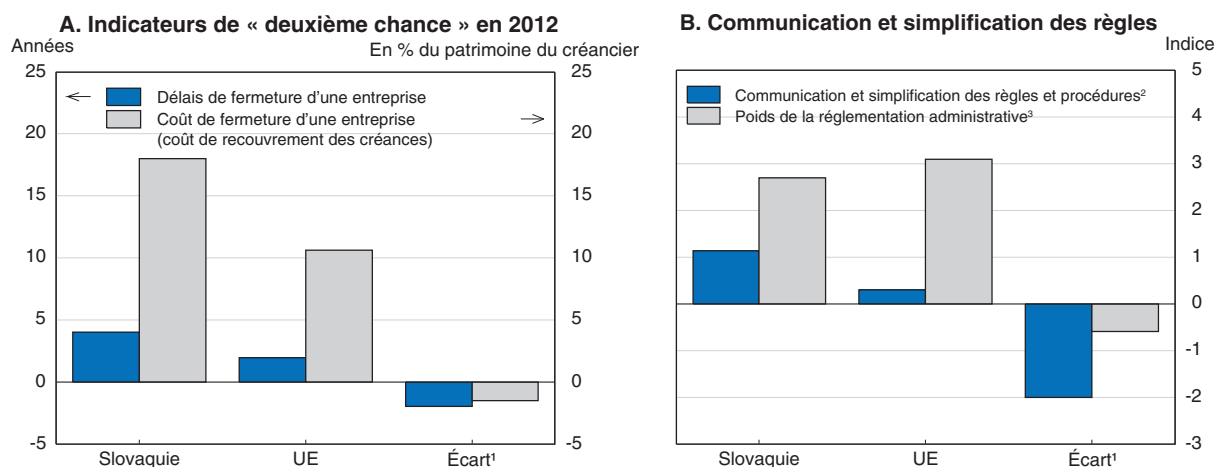
### Simplifier la conduite des affaires

Les délais nécessaires pour créer une entreprise sont longs en Slovaquie et le pays ne fait que descendre dans le classement (World Bank, 2013 ; graphique 1.14, parties B et C). Au chapitre des points positifs, la procédure du « consentement tacite » a été mise en place et a considérablement simplifié la création et le fonctionnement d'une entreprise. De même, l'instauration de points de contact uniques pour la délivrance et le recueil par Internet de toutes les notifications et autorisations constitue une autre amélioration. Dans

le cadre d'une procédure à guichet unique, des bureaux spécialisés ont été créés pour gérer, à l'aide d'un seul formulaire de candidature, les questions de licences professionnelles, d'imposition sur le revenu et d'assurance-maladie. Quoiqu'il en soit et malgré des progrès, les procédures pour créer son entreprise demeurent relativement nombreuses, voire se multiplient lorsqu'il s'agit de créer une société à responsabilité limitée (graphique 1.14, partie C), ce qui témoigne des lourdeurs administratives. Dans l'ensemble, la République slovaque doit encore faire des efforts pour améliorer l'environnement des entreprises.

La Slovaquie s'emploie depuis 2008 à satisfaire aux recommandations de la Commission européenne visant à éliminer les obstacles à l'activité des PME tout en instaurant un environnement « idéal » pour les PME. En 2009 et 2010, diverses législations régissant différentes matières dont la comptabilité, les faillites et restructurations d'entreprises et la réglementation du marché, ont été analysées. En juin 2011, le programme en faveur d'une meilleure réglementation et le plan d'action 2007-12 pour l'allègement des formalités administratives constituaient un engagement en faveur d'une réduction de 25 % des formalités administratives d'ici 2012, un objectif pour lequel aucune évaluation *ex post* n'est disponible. Selon les informations les plus récentes recueillies lors du dernier cycle d'estimation des indicateurs RMP, la législation en la matière s'est améliorée, notamment en ce qui concerne les formalités administratives des jeunes entreprises (OCDE, 2013d). Il conviendrait de suivre de près la législation pour voir dans quelle mesure ces réformes attendues sont mises en œuvre d'une manière qui permet de réduire les délais et le coût de fermeture d'une entreprise (graphique 1.15, partie A) et de simplifier les formalités imposées aux entreprises dans leur communication avec les pouvoirs publics (graphique 1.15, partie B).

Graphique 1.15. **Formalités réglementaires pesant sur les PME**



1. Différence entre la Slovaquie et la moyenne de l'UE.

2. Échelle variant de 0 (max.) à 6 (min.). L'indicateur de communication et de simplification est établi à partir des réponses auto-déclarées par les autorités du pays en 2008.

3. Échelle de 1 (réglementation lourde) à 7 (réglementation légère). Les chiffres sont ceux de 2011.

Source : Commission européenne (2012), SBA Fact Sheets.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154030>

La Commission européenne identifie une panoplie d'outils pour assurer la mise en œuvre effective du principe d'une « meilleure réglementation », parmi lesquels l'application d'un « test PME » à l'évaluation des propositions législatives, l'emploi de dispositions spécifiques

aux PME dans la législation pour éviter que la réglementation et les formalités administratives ne pèsent inutilement sur celles-ci et la consultation des parties intéressées (EC, 2012c). Or, le cadre réglementaire est fréquemment modifié en Slovaquie sans que l'impact de ces modifications sur le secteur privé soit suffisamment évalué à l'aide d'analyses d'impact de la réglementation (AIR). Il semble que les procédures et dispositions permettant d'assurer la qualité des évaluations d'impact tout au long du processus décisionnel n'aient pas permis d'éviter les obstacles réglementaires et administratifs qui ont continué de peser et qui, ces dernières années encore, étaient bien éloignés des meilleures pratiques (Jacobzone et al., 2007). Il a donc fallu revoir la formulation des règles et dispositions de l'AIR. Un cadre méthodologique harmonisé a été introduit en 2008 et actualisé en 2010, précisant l'obligation d'évaluer l'impact des nouveaux textes législatifs sur cinq secteurs différents dont celui des PME (encadré 1.3).

### Encadré 1.3. L'analyse d'impact de la réglementation en Slovaquie

Un cadre harmonisé a été mis en place en 2008 et modifié en 2010, qui précisait l'obligation d'évaluer l'impact des nouvelles législations sur cinq secteurs : entreprises, finances publiques, action sociale, environnement et société de l'information/administration électronique.

#### **Procédure de diffusion interministérielle des projets de texte pour examen**

Depuis 2010, une annexe obligatoire doit accompagner chaque projet de texte, qui examine l'impact escompté du texte sur chaque secteur. Prenant appui essentiellement sur des hypothèses, cette annexe est complétée par une analyse approfondie chaque fois que l'évaluation initiale identifie un impact, qu'il soit positif ou négatif. Une annexe est requise pour tous les textes législatifs et non législatifs ; cette annexe est examinée dans le cadre d'une procédure de diffusion interministérielle, laquelle est close avant la présentation du texte en Conseil des ministres.

La procédure de diffusion interministérielle pour examen dure de 5 à 15 jours, selon l'urgence et la nature du projet de texte. Peuvent y déroger les textes à caractère informatif, sans projet de décision du Conseil des ministres.

#### **Procédure de préexamen**

Une procédure de préexamen précède la procédure de diffusion interministérielle pour examen. Elle prévoit que chaque projet de texte soit soumis à quatre ministères superviseurs chargés d'évaluer la qualité et l'exactitude de l'analyse d'impact. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011, cette étape n'est plus obligatoire, mais seulement facultative, pour les textes législatifs.

La réglementation résultant de la transposition des directives de l'UE dans le droit national est exclue de la procédure de préexamen.

Cette procédure dure de 5 à 20 jours, selon l'urgence du texte.

#### **Analyse d'impact sur l'environnement des entreprises**

Il s'agit d'analyser le type et le nombre de matières concernées, l'éventail des coûts et des cotisations, le montant des frais administratifs, les incidences sur le fonctionnement des marchés et les effets socio-économiques du projet de texte. Cette procédure a contribué à améliorer l'efficacité de la réglementation et à atténuer ses effets négatifs sur l'environnement des entreprises.

L'heure est maintenant à la consolidation du processus : le programme national de réformes promet d'améliorer la qualité du processus de création législative en actualisant la méthodologie appliquée à l'évaluation de certains effets des propositions législatives et non législatives, y compris en mettant en place l'obligation de consulter les parties intéressées et d'analyser des solutions de rechange (NRP, 2014). Les autorités pourraient se saisir de cette occasion pour concevoir une méthode d'AIR qui soit compatible avec les meilleures pratiques répertoriées dans l'examen d'évaluation des coûts de mise en conformité avec la réglementation (OECD, 2014b). La communication des résultats des processus d'AIR est également indispensable pour améliorer la conception de la réglementation (OECD, 2008). À terme, un groupe d'experts indépendants, qui émettrait des avis sur la qualité des analyses, pourrait également contribuer à une meilleure qualité du processus. Plusieurs exemples, tels que celui d'Actal aux Pays-Bas, du *Normenkontrollrat* en Allemagne, ou encore du *RIA Board*, en République tchèque, peuvent être cités à titre d'illustration. Enfin, la responsabilité des AIR devrait être confiée à une institution centrale unique qui jouerait un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des politiques publiques, la coordination entre les ministères, le contrôle de la qualité des analyses, le choix de méthodes harmonisées et la formation et l'assistance auprès des ministères compétents.

### ***Il convient d'avancer encore sur la libéralisation des services***

Bon nombre des obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché des services, tels que définis dans la directive de l'UE relative aux services (directive « Services », entrée en vigueur à la fin de 2009), ont été éliminés<sup>4</sup>. Ainsi, les frais facturés par les ingénieurs et les architectes, par exemple, ont été déréglementés. Pour autant, on observe une tendance à une réglementation plus restrictive dans certains secteurs. Le nombre d'années de pratique obligatoire pour les professions juridiques, par exemple, a augmenté et dans le commerce de détail, le montant des rabais pouvant être consentis sur les produits est toujours plafonné. Dans l'ensemble, ainsi que le mesure l'indicateur RMP pour les services professionnels et le commerce de détail, la Slovaquie a encore beaucoup de progrès à faire en la matière (graphique 1.16, partie A). Certains gains possibles découleront nécessairement de la directive « Services » de l'UE. Selon des calculs de l'UE, la transposition complète de la directive devrait faire gagner 0.75 % de PIB, un chiffre très proche de la moyenne de l'UE (graphique 1.16, partie B) (EC, 2012d). Le gain pourrait être plus important encore si la République slovaque était plus ambitieuse et si elle rapprochait son niveau de restrictions de celui des cinq meilleurs pays de l'UE dans chaque secteur, ce qui reviendrait, de fait, à la quasi-élimination de tous les obstacles. Le gain supplémentaire en découlant serait de presque 0.35 %.

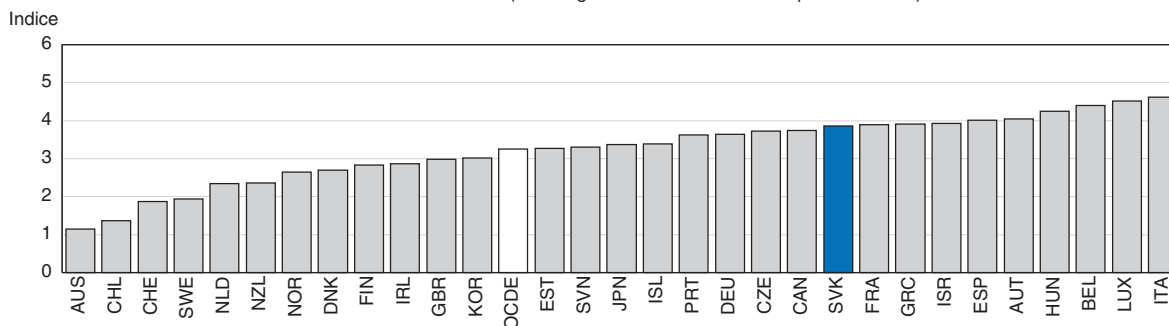
### ***L'inefficacité du système judiciaire est un frein à l'économie***

La procédure judiciaire en Slovaquie est lente, lourde et incertaine et limite de ce fait l'accès au règlement judiciaire des différends, complique l'activité des entreprises et grève leurs coûts pour les entreprises (graphique 1.17). Selon les indicateurs du Forum économique mondial, la Slovaquie figure dans les 2 % de pays du bas du classement s'agissant de l'efficacité de son système judiciaire dans le règlement des différends et de la possibilité de contester une réglementation (WEF, 2013). Les délais nécessaires pour faire aboutir une procédure en faillite sont de quatre ans, soit beaucoup plus que dans la moyenne des pays de l'OCDE et plus qu'il ne faudrait pour que le système agisse comme un filtre et garantisse la survie des entreprises économiquement viables, ou procède au

## Graphique 1.16. Libéralisation des services

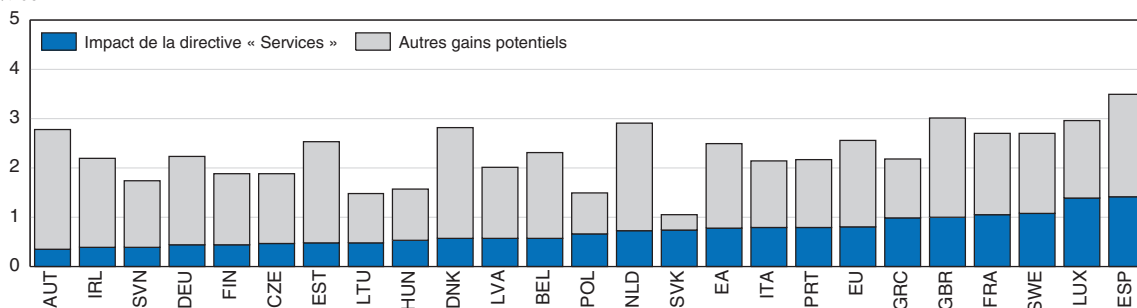
## A. Obstacles dans les services professionnels et la distribution de détail en 2013

Indice variant de 0 à 6 (de la réglementation la moins à la plus restrictive)




## B. Libéralisation des services

En % du PIB



Source : OCDE (2013), Base de données sur la réglementation des marchés de produits ; EU Single Market Regulated Professions Database.

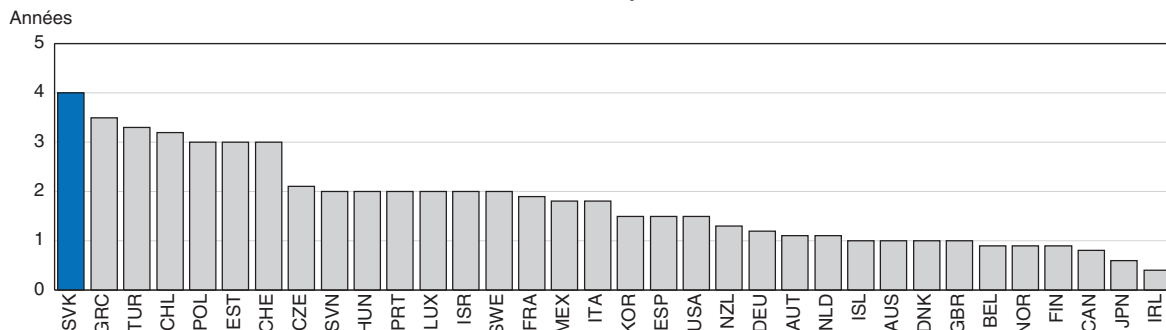
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154048>

redéploiement des ressources de celles qui le ne sont pas (World Bank, 2013). Le recours en exécution d'un contrat nécessite 545 jours, coûte 30 % de la valeur de la créance et nécessite pas moins de 32 procédures (ibid.). Enfin, la réglementation des valeurs mobilières, le droit des sociétés et les règles du droit de la preuve suggèrent également un degré de protection des investisseurs inférieur à la moyenne de l'OCDE.

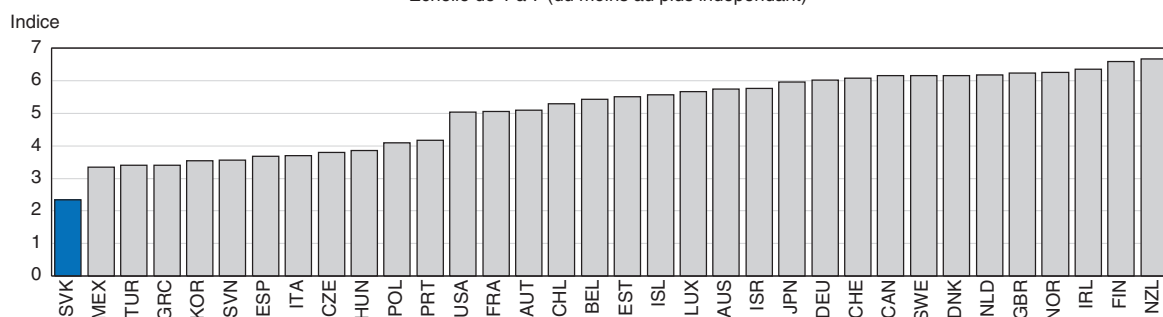
Par ailleurs, le pouvoir judiciaire est aussi perçu globalement comme l'un des moins indépendants (WEF, 2013), ce qui décourage d'agir en justice. Lorsque des poursuites sont engagées, la procédure est très lente. Alors que 0.2 % du PIB est affecté au budget des tribunaux, un chiffre comparable à celui de la Suisse ou de la République tchèque, un procès en Slovaquie dure en moyenne 2.7 fois plus longtemps et le coût d'une action en justice, en pourcentage de la valeur de la créance considérée, figure parmi les plus élevés de la zone OCDE et est plusieurs fois supérieur à celui des pays les mieux classés (graphique 1.18). Aussi faut-il rationaliser le système judiciaire si l'on veut que la modernisation de l'administration publique fasse pleinement effet sur l'environnement des entreprises.

La réforme progresse lentement. La République slovaque a récemment amélioré les dispositions relatives à l'insolvabilité et à l'exécution des contrats en vue de simplifier et d'accélérer les procédures et d'empêcher les manœuvres d'obstruction des parties à un litige. Cependant, l'infrastructure judiciaire doit être modernisée et le pouvoir judiciaire doit être plus transparent. À cet effet, il faudrait que les mesures qui permettraient d'améliorer la capacité du système à répondre à la demande des justiciables, notamment l'informatisation des services, qui est parmi les moins développées de l'OCDE, l'adoption

## Graphique 1.17. Indicateurs du pouvoir judiciaire

A. Délai d'aboutissement d'une procédure en faillite<sup>1</sup> en 2013


## B. Indépendance du pouvoir judiciaire en 2013

Échelle de 1 à 7 (du moins au plus indépendant)<sup>2</sup>

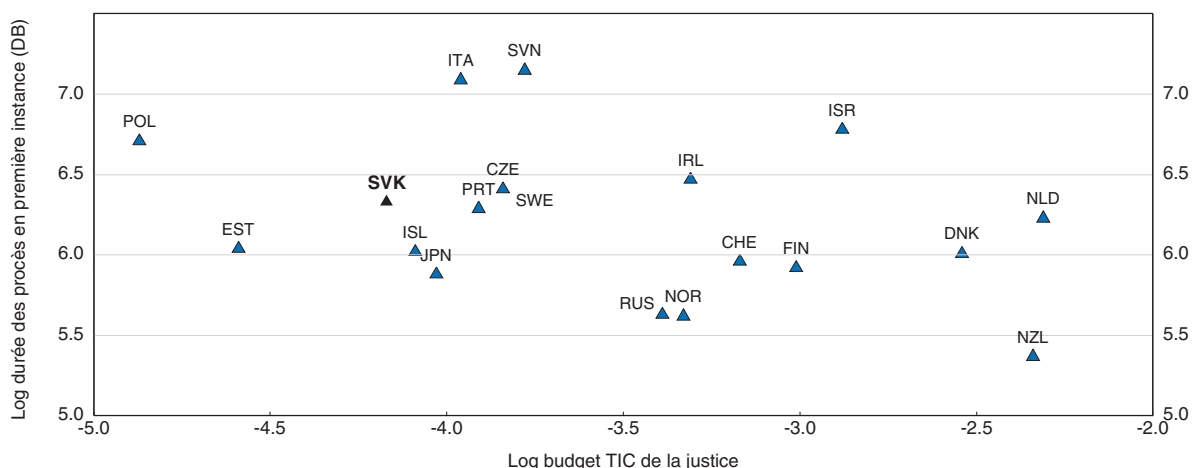
1. Le délai d'aboutissement d'une procédure en faillite est le nombre d'années écoulées entre la saisie de la justice et la liquidation des actifs en difficulté.

2. La valeur maximale signifie que le pouvoir judiciaire est perçu comme très indépendant.

Source : World Economic Forum ; World Bank, *Doing Business* (2013).


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154051>

## Graphique 1.18. Budget TIC de la justice et performance judiciaire



Note : La part du budget de la justice allouée à l'informatisation (budget TIC de la justice) est calculée en établissant le rapport entre le budget public annuel alloué à l'informatisation et le budget public alloué au fonctionnement des tribunaux (hors ressources affectées à l'aide juridictionnelle et aux services du parquet). Les données sur la durée moyenne des procédures sont empruntées à World Bank, *Doing Business*. Il est possible que la part de budget allouée aux TIC sous-estime le montant réellement consacré car elle ne prend pas en compte les ressources des instances supranationales qui cofinancent certains projets (les aides des Fonds structurels de l'UE, par exemple).

Source : OECD (2013), *OECD Economic Policy Papers* n° 5, « Judicial performance and its determinants: A cross-country perspective ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154066>



de techniques plus modernes de gestion des dossiers et le renforcement de la spécialisation des tribunaux, soient des priorités. Il faudrait également que les nominations judiciaires se fassent dans une totale transparence. S'inscrivant dans le cadre stratégique, des réformes majeures sont programmées pour moderniser le système judiciaire, éliminer les retards de procédures, renforcer la qualité des décisions et des personnels de justice et promouvoir d'autres mécanismes de règlement des différends. Pour l'heure, si la plupart des modifications législatives proposées n'ont pas encore été réalisées, il importe de respecter les échéances fixées pour la fin de 2016.

### **Recommandations concernant la réforme du secteur public**

#### **Principales recommandations**

##### **Rationaliser l'effort d'assainissement budgétaire**

- Soumettre les dépenses à des plafonds pluriannuels contraignants afin de renforcer la discipline budgétaire en période de redressement de l'activité.
- Continuer de renforcer le recouvrement des recettes et accroître l'imposition des biens fonciers et des activités dommageables pour l'environnement.

##### **Pour une administration publique plus efficiente et efficace et un environnement réglementaire plus favorable à l'activité des entreprises**

- Améliorer la gestion des ressources humaines, moderniser l'administration publique et renforcer la coordination et la collaboration entre les différents échelons de l'administration.
- Réduire la réglementation des services professionnels et du commerce de détail et renforcer les analyses d'impact de la réglementation.
- Renforcer l'efficacité et l'indépendance du système judiciaire.
- Veiller à ce que le système de passation des marchés publics permette une utilisation optimale des ressources et poursuivre la lutte contre la corruption, notamment en garantissant une plus grande transparence.

##### **Pour une meilleure utilisation des fonds de l'UE**

- Simplifier les procédures administratives et renforcer les capacités de gestion des fonds de l'UE.

#### **Autres recommandations**

##### **Assurer l'efficacité des finances publiques**

- Redéfinir les priorités de dépenses en faveur de l'investissement.
- Moderniser la gestion grâce à la budgétisation axée sur les résultats, l'administration électronique et des procédures plus ouvertes pour la passation des marchés publics.

##### **Affiner le rôle de l'État dans l'économie**

- Améliorer l'efficacité de l'administration fiscale.
- Réduire le coût et les délais des formalités administratives et faire que la réglementation soit plus favorable aux entreprises.
- Développer les capacités du système judiciaire, notamment en investissant dans l'informatique.

## Notes

1. On citera à titre d'illustration l'adaptation au changement climatique par des mesures de lutte contre les crues qui, s'agissant de solutions reposant sur les écosystèmes, requièrent la coopération du ministère de l'Environnement et de ses agences chargées de l'eau, de la biodiversité ou du climat, du ministère de l'Intérieur, qui gère le programme d'adaptation, et du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, compétent sur les questions de l'agriculture, de la gestion des sols et des forêts. En la matière, si la coordination fait défaut – ce qui est malheureusement le cas – on privilégiera des solutions simples qui permettent un traitement accéléré, comme la construction de digues, avec leurs effets discutables sur l'adaptation.
2. Ainsi, la fonction du tout nouvel Institut des politiques de l'éducation est de préparer des analyses, d'établir des prévisions et de donner des avis d'experts sur les décisions stratégiques dans le secteur de l'éducation, en coopération avec les départements ministériels concernés (Šiškovič, 2013).
3. Dès 2012, treize pays membres de l'OCDE ont publié les décisions motivées d'attribution des marchés publics et des modifications de contrats ont été publiées dans onze pays membres ; toutefois, six pays seulement ont fourni des informations permettant de suivre les dépenses au titre des marchés publics (OECD, 2012c).
4. Le champ d'application de la législation slovaque s'étend aux professions suivantes : hôtellerie, construction/bâtiment, agents immobiliers, guides touristiques, petits commerces de détail, restauration, grande distribution, services de certification dans le secteur du bâtiment, artisans du bâtiment, ingénieurs, conseillers fiscaux, architectes, services juridiques et professions comptables.

## Bibliographie

- Bučèk, J. (2011), "Building of Regional Self-Government in Slovakia: The First Decade", *Geographical Journal*, 63 1, 3-27.
- CKO (2012), *Strategická správa Slovenskej republiky*, Centrálny koordinačný orgán, MDVRR SR.
- CKO (2013), *Analýza administratívnych kapacít subjektov zapojených do implementácie, certifikácie a vládneho auditu štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-2013 za obdobie od 01. 07. 2012 do 30. 06. 2013*, Centrálny Koordinačný Orgán, Úrad Vlády SR.
- Erawatch (2014), *Platform on Research and Innovation Policies and Systems*, available at [www.erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/information/country\\_pages/sk/country?section=Overview&subsection=Overview](http://www.erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/information/country_pages/sk/country?section=Overview&subsection=Overview).
- European Commission (2011), "What Evolution Can Be Identified in the Organisations Managing EU Funding, Particularly Due to Simplification Efforts Pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?", *DG for internal policies Report*, EC, Brussels.
- European Commission (2012a), *2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, EC, Brussels.
- European Commission (2012b), *Position of the Commission Services on the Development of the Partnership Agreement and Programmes in Slovakia for the Period 2014-2020*, EC, Brussels.
- European Commission (2012c), *Enterprise and Industry: SBA Fact Sheet 2012, Slovakia*, EC, Brussels.
- European Commission (2012d), "The Economic Impact of the Services Directive: A First Assessment Following Implementation", DG CFIN, EC, Brussels.
- European Commission (2013a), "Assessment of the 2013 National Reform Programme and Stability Programme for Slovakia", *Commission Staff Working Documents*, COM(2013)373 final, EC, Brussels.
- European Commission (2013b), *Flash Eurobarometer Report*, European Commission, EC, Brussels.
- European commission (2013c), "Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU27 Member States", *Center for Social and Economic Research Network Report*.
- European Commission (2014a), "Recommendation for a Council Recommendation on Slovakia's 2014 National Reform Programme and Delivering a Council Opinion on Slovakia's 2014 Stability Programme", SWD(2014) 426 final, EC, Brussels.
- European Commission (2014b), "Erawatch Country Reports 2012: Slovak Republic", *JRC Scientific and Policy Reports*, EC, Brussels.
- Fernas, A. (2013), *Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic*, available at <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic>.

- Horvath, M. and L. Ódor (2009), “Making Fiscal Commitments Credible”, National Bank of Slovakia, Research Department, *Working and Discussion Paper*, No. 1006.
- IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Jacobzone, S., C. Choi and C. Miguet (2007), “Indicators of Regulatory Management Systems”, *Working Papers on Public Governance 2007/4*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/112082475604>.
- NRP (2014), *National Reform Programme of the Slovak Republic*, April (NRP), Slovak Government, Government Office.
- OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing.
- OECD (2009), *OECD Economic Surveys: Slovakia*, OECD Publishing.
- OECD (2011), *Government at Glance 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *OECD Economic Surveys: Slovak Republic*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Council Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD Publishing.
- OECD (2012c) *Progress Made in Implementing the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Education at a Glance 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing.
- OECD (2013d), *Product Market Regulation*, OECD Publishing.
- OECD (2013e), *Government at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD, (2013f), “Judicial Performance and its Determinants”, *Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing.
- OECD (2014a), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Publishing.
- OECD (2014b), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing.
- OPKE, (2011), *Slovakia to the First League*, Office of the Plenipotentiary for Knowledge Economy.
- PwC (2014), *Paying taxes 2014*, PricewaterhouseCoopers, the World Bank and International Finance Corporation, available on [www.pwc.com/payingtaxes](http://www.pwc.com/payingtaxes).
- Šiškovič Matej (2013), *Educational Policy Institute – Better Analysis for Better Policy*, amcham connection, September/October, [www.amcham.sk/download.pl?hash...ID=3643](http://www.amcham.sk/download.pl?hash...ID=3643).
- Slovak Government, Government Office (2013), *Strategic Framework of Public Administration Reform in the Slovak Republic*.
- SP (2014), *Stability Programme of the Slovak Republic for 2014-2017*, Ministry of Finance of the Slovak Republic.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard and C. Nicq (2007), “Performance and Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education”, *Economics Department Working Papers*, No. 546, OECD Publishing.
- Sutherland, D., S. Araujo, B. Egert and T. Kozluk (2009), “Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies”, *Economic Department Working Papers*, 546, OECD Publishing.
- The State of Open Data (2012), [www2012.wwwconference.org/proceedings/nocompanion/wwwwebsci2012\\_braunschweig.pdf](http://www2012.wwwconference.org/proceedings/nocompanion/wwwwebsci2012_braunschweig.pdf).
- Transparency International (2013), *International Corruption Index 2013*.
- United Nations (2012), *United Nations eGovernment Survey 2012*.
- WEF (2013), *Global Competitiveness Report 2013-2014*, World Economic Forum, Geneva, Country Profile: Slovak Republic, [www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/SlovakRepublic.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/SlovakRepublic.pdf).
- World Bank (2013), *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank Group, Washington, DC, Country Profile: Slovak Republic, [www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia/](http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia/).



## Chapitre 2

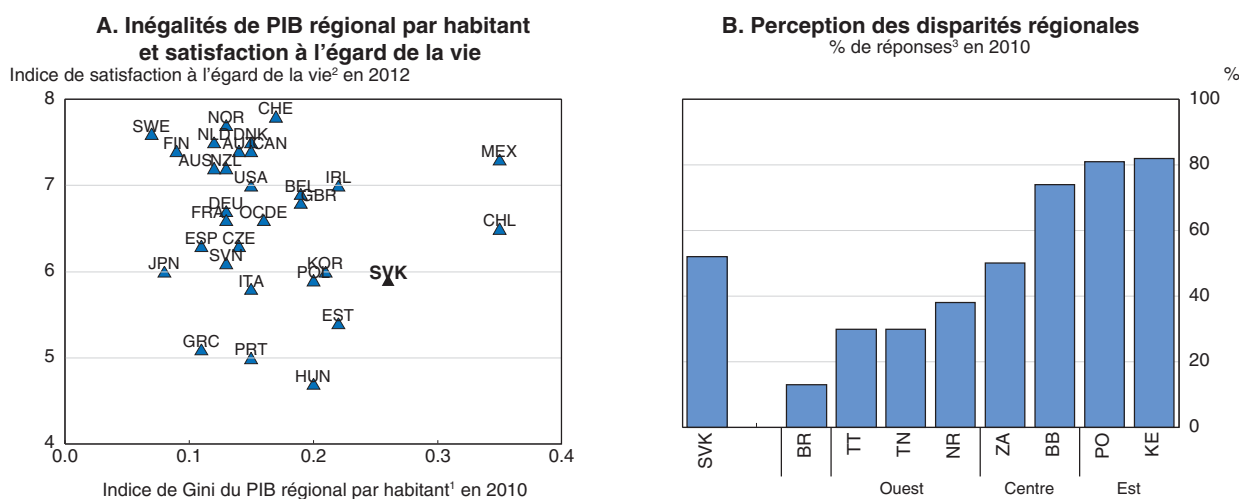
# Stimuler la croissance dans les régions les moins dynamiques

*Les inégalités entre régions slovaques figurent parmi les plus fortes de la zone OCDE et s'accroissent. Ces disparités régionales s'expliquent principalement par la conjonction d'une croissance économique atone et de faibles créations d'emplois dans l'est et le centre du pays et d'une mobilité insuffisante de la main-d'œuvre vers l'ouest, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés. En conséquence, une pénurie d'emplois et un manque de capacités technologiques perdurent dans les régions du Centre et de l'Est, parallèlement à des pénuries de qualifications dans la région de Bratislava. Le renforcement de la convergence entre régions passe par une approche pluridimensionnelle, axée sur l'innovation, le marché du travail et les politiques d'éducation. Il importe de compléter le réseau d'infrastructures de transport en Slovaquie à la fois pour supprimer les goulets d'étranglement qui limitent l'expansion économique dans la région de Bratislava, et pour réduire les obstacles à la création d'emplois dans les régions du Centre et de l'Est.*

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.

Si les inégalités de revenus entre les ménages sont faibles en Slovaquie, les inégalités entre les régions sont en revanche très marquées, ce qui signifie que les titulaires de bas revenus sont géographiquement concentrés. Les disparités régionales se manifestent à travers plusieurs indicateurs : PIB par habitant, revenu, emploi et pauvreté (OECD, 2013a). L'indice de satisfaction à l'égard de la vie est en outre très en dessous de la moyenne de l'OCDE et, là encore, les disparités régionales sont frappantes : plus de 80 % des habitants de la partie orientale estiment que leur situation et leurs perspectives d'amélioration sont plus mauvaises que celles du reste de la population, contre seulement 13 % des habitants de Bratislava (graphique 2.1). Une croissance plus vigoureuse et plus inclusive facilitant la convergence entre les régions est indispensable pour remédier à cette polarisation géographique.

Graphique 2.1. **Les inégalités régionales sont fortes et la population peu satisfaite de la vie en Slovaquie**



Note : Bratislava (BR), Trnava (TT), Trenčín (TN), Nitra (NR), Žilina (ZA), Banská Bystrica (BB), Prešov (PO) et Košice (KE).

1. Les régions des pays de l'OCDE sont classées selon une typologie à deux niveaux : le niveau supérieur (TL2) et le niveau inférieur (TL3). Les régions de niveau TL2 sont subdivisées en régions plus petites, de niveau TL3. Les données utilisées ici se rapportent au niveau TL3, sauf pour l'Australie, le Canada, le Chili, le Mexique et les États-Unis.
2. L'indicateur correspond à la somme pondérée de différentes catégories de réponses selon la note que les individus donnent à leur existence actuelle par rapport à la meilleure et à la pire existence possibles, sur une échelle 0 à 10 appelée échelle de Cantril.
3. Pourcentage de réponses à la question suivante : « Pensez-vous que la situation et les perspectives de la population dans votre région sont "pires" que la moyenne en Slovaquie ? »

Source : OCDE (2013), *Panorama des régions de l'OCDE 2013*, indice « vivre mieux » de l'OCDE, et Institut des affaires publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154072>

Les disparités régionales s'expliquent principalement par la conjonction d'une croissance économique médiocre et de faibles créations d'emplois dans l'est et le centre du pays et d'une mobilité insuffisante de la main-d'œuvre vers l'ouest, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés. Le renforcement de la croissance dans les régions exige une approche pluridimensionnelle qui tienne compte à la fois des aspects individuels et des

aspects régionaux. Il faut un programme d'ensemble pour développer le logement locatif, renforcer les politiques actives du marché du travail (PAMT), recentrer l'éducation sur l'emploi, compléter les infrastructures de transport et adapter les politiques d'innovation aux besoins des régions (comme nous le verrons dans ce chapitre), parallèlement à la réforme du secteur public (examinée au chapitre 1). Certains de ces thèmes étaient déjà considérés comme des enjeux majeurs dans les précédentes *Études économiques* de la République slovaque (2012, 2009). Ils sont repris ici sous le nouvel éclairage des problématiques régionales.

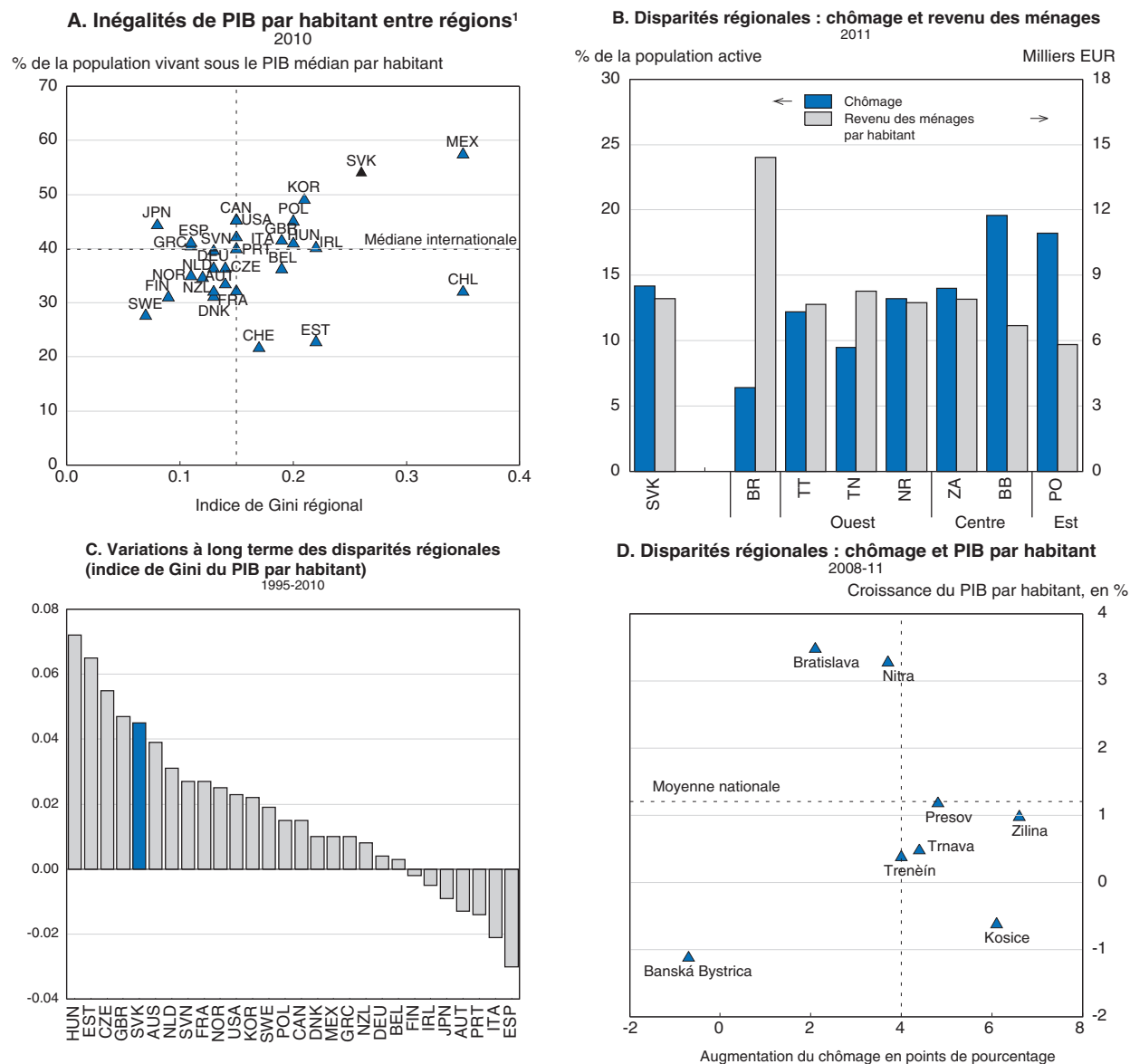
Le chapitre commence par un diagnostic des disparités régionales laissant clairement apparaître l'image d'une partie occidentale très dynamique et d'une partie orientale à la traîne. Il aborde ensuite la question de la mobilité régionale de la main-d'œuvre, qui pourrait contribuer à l'ajustement du marché du travail au niveau national si elle n'était pas l'une des plus faibles des pays de l'OCDE du fait de l'absence de marché du logement locatif et de l'insuffisance des infrastructures de transport. La situation des moins qualifiés sur le marché du travail est l'une des plus mauvaises des pays de l'OCDE, et le tableau est encore plus sombre dans l'est du pays. Pour améliorer leurs perspectives d'emploi, il faudrait développer les politiques du marché du travail, renforcer le soutien à la recherche d'emploi et contenir les coûts de main-d'œuvre. Un meilleur niveau de formation et une transition plus facile de l'école à l'emploi permettraient aussi d'accroître l'employabilité et la productivité des travailleurs de l'Est, rendant ainsi la région plus attrayante pour les entreprises. De même, le développement des infrastructures de transport et des capacités technologiques attirerait l'investissement et stimulerait la création d'emplois dans les régions moins développées.

### **Les inégalités entre régions sont fortes, elles s'accroissent et vont de pair avec une mauvaise qualité de vie**

Les inégalités entre régions figurent parmi les plus fortes de la zone OCDE. Le PIB par habitant dans la région de Bratislava est plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale, alors que dans l'est (Prešov), il n'atteint pas 60 % de cette moyenne. Plus de la moitié de la population vit dans les régions moins développées où le PIB par habitant est inférieur à la médiane estimée à 11 150 EUR en 2011 (graphique 2.2, partie A).

Les disparités régionales se manifestent également au niveau des revenus et de l'utilisation de la main-d'œuvre (graphique 2.2, partie B). Le revenu moyen dans les régions de l'Est est inférieur de plus de moitié à celui observé à Bratislava. L'écart est grand entre le taux de chômage régional le plus élevé (19.6 %) et le plus faible (6.4 %). À l'aune des taux de chômage, on peut classer les régions en deux grandes catégories : les régions de l'Ouest plus riches (Bratislava, Trnava, Trenčín et Nitra) et les régions de l'Est plus pauvres (Žilina, Banská Bystrica, Prešov et Košice), ci-après également qualifiées de régions moins dynamiques (graphique 2.3). Deux tiers des chômeurs vivent dans les régions de l'Est. Parmi les Roms, concentrés dans l'est du pays, seulement 20 % des hommes et moins de 10 % des femmes sont actifs sur le marché du travail officiel (World Bank, 2012). Faute de perspectives professionnelles, près de 17 % de la population de l'Est vivent sous le seuil du risque de pauvreté (60 % du revenu médian), contre seulement 6 % à Bratislava. Les personnes ayant droit à des allocations destinées à couvrir leurs besoins matériels sont environ onze fois plus nombreuses dans l'est que dans la région de Bratislava (Bureau central de l'emploi).

### Graphique 2.2. Les disparités régionales sont fortes et s'accroissent



1. Les régions des pays de l'OCDE sont classées selon une typologie à deux niveaux : le niveau supérieur (TL2) et le niveau inférieur (TL3). Les régions de niveau TL2 sont subdivisées en régions plus petites, de niveau TL3. Les données utilisées ici se rapportent au niveau TL3, sauf pour l'Australie, le Canada, le Mexique et les États-Unis.

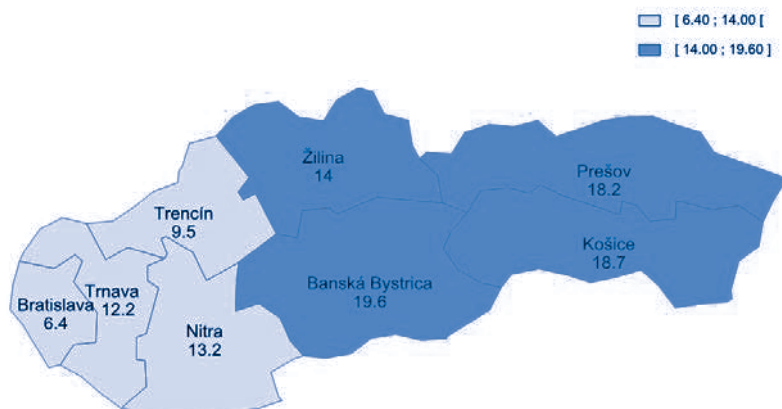
Note : Bratislava (BR), Trnava (TT), Trenčín (TN), Nitra (NR), Žilina, (ZA), Banská Bystrica (BB), Prešov (PO) et Košice (KE).

Source : OCDE (2013), *Regions at a Glance* et Office statistique de la République slovaque.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933153836>

Les disparités régionales persistent et s'accroissent avec le temps (Banerjee and Jarmuzek, 2009). L'augmentation du coefficient de Gini régional est l'une des plus fortes de la zone OCDE depuis la transition et elle s'est accélérée depuis la crise économique. Les régions de l'Est comptent pour près de 40 % de la hausse du chômage depuis 2009 et pour 70 % de celle du chômage de longue durée, tandis que les régions de l'ouest affichent une vigoureuse croissance économique et de bonnes performances en termes d'emploi (graphique 2.2, parties C et D).



Graphique 2.3. **Disparités régionales en matière de chômage, 2013**

Source : Office statistique de la République slovaque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154089>

## Développer le marché du logement locatif

### **La faible mobilité de la main-d'œuvre entrave la croissance économique**

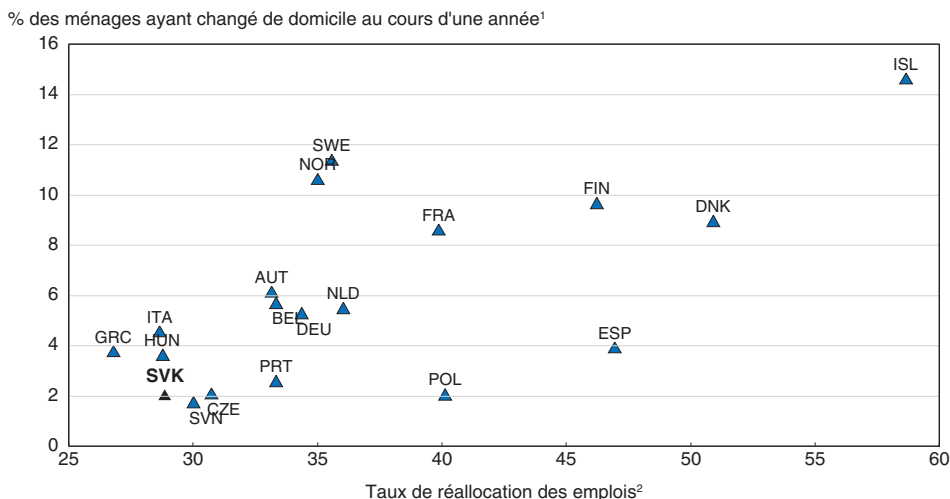
Bratislava a la possibilité d'étendre son agglomération, qui est encore relativement modeste. Une croissance plus vigoureuse dans les régions économiquement dynamiques aiderait à réduire le taux de chômage dans l'est et stimulerait la productivité à l'ouest grâce à un meilleur processus d'appariement entre l'offre et la demande ainsi qu'aux effets d'agglomération (Ahrend et al., 2014). L'expérience des autres pays donne à penser qu'en doublant de taille, une agglomération peut accroître sa productivité de 2 % à 8 % selon le secteur (Rosenthal and Strange, 2004 ; Combes, 2008).

Cependant, la main-d'œuvre slovaque est très peu mobile et les mouvements migratoires contribuent peu à l'ajustement du marché du travail (Fidrmuc, 2004). Moins de 2 % des Slovaques âgés de 15 à 64 ans ont changé de domicile en 2011, et un quart seulement d'entre eux ont changé de région (Vagac, 2013). Il n'y a pas vraiment de différence en matière de mobilité selon l'âge et le niveau d'instruction, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays de l'OCDE, ce qui conduit à penser qu'un facteur commun explique la faible mobilité régionale (Hüfner, 2009 ; OECD, 2005a). Le faible taux de mobilité résidentielle étant associé à un faible taux de rotation de la main-d'œuvre, les obstacles à la mobilité géographique empêchent le redéploiement des travailleurs en fonction des possibilités d'emploi (Andrews et al., 2011; graphique 2.4).

### **L'accession à la propriété freine la mobilité de la main-d'œuvre**

En règle générale, l'accession à la propriété freine la mobilité résidentielle des travailleurs en raison notamment des moins-values susceptibles d'être subies en cas de vente (OECD, 2005a ; von Ommeren and Leuvensteijn, 2005). Des données empiriques montrent qu'une hausse de 10 points de pourcentage du taux d'accession à la propriété peut être associée à une augmentation de 2 points du taux de chômage du fait d'une moindre mobilité (Oswald, 1996 ; Nickell, 1998). Le taux de propriétaires en Slovaquie est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE : 90 % (graphique 2.5, partie A). De plus, une grande majorité de ces propriétaires n'ont pas de prêt à rembourser car ils ont acheté leur appartement au rabais après la chute du communisme. Cette situation pèse d'autant plus sur la mobilité de la main-d'œuvre que les propriétaires qui ont des mensualités à honorer sont davantage incités à éviter le

Graphique 2.4. **La mobilité géographique et professionnelle des travailleurs est faible**

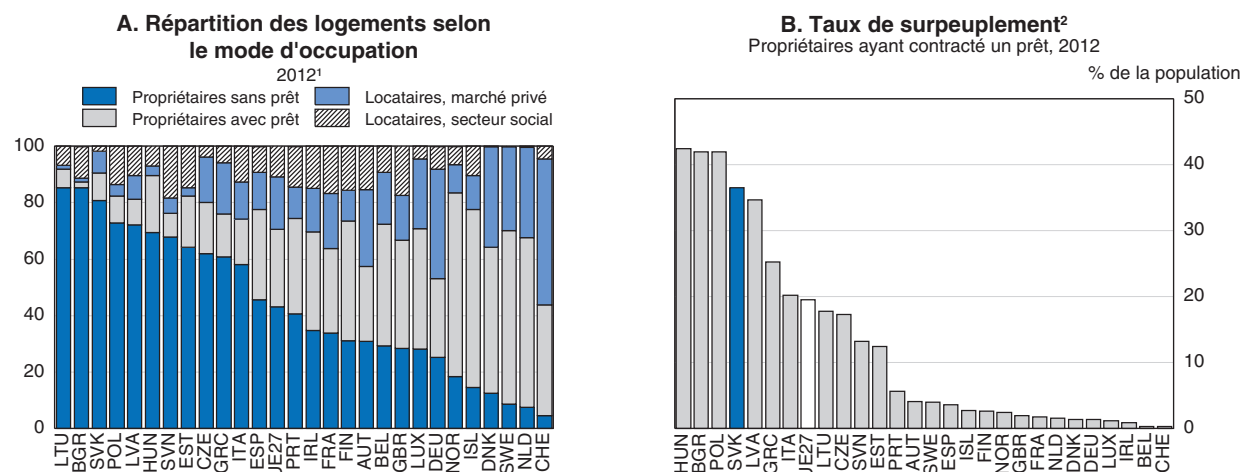


1. Les taux de mobilité sont annualisés. Le faible taux de mobilité indiqué pour certains pays d'Europe orientale ne peut pas être vérifié de façon indépendante.
2. Les taux de réallocation des emplois (taux d'embauches et de licenciements) sont exprimés en pourcentage de l'emploi salarié total. Voir OECD.

Source : OCDE (2011), *Economic Policy Reforms: Going for Growth*; OECD Employment Outlook (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933154090>

Graphique 2.5. **Le taux de propriétaires de logement est élevé**



1. 2013 pour l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, la Norvège et la République tchèque.
2. Cet indicateur mesure la proportion de la population vivant dans un logement surpeuplé, c'est-à-dire sans avoir à sa disposition un nombre minimum de pièces. La définition de ce minimum dépend de l'âge et du sexe des individus vivant dans le logement.

Source : Eurostat SILC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933154101>

chômage et donc à changer de lieu de résidence afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi (Andrews et al., 2011). En moyenne, dans les pays de l'OCDE, on estime que la probabilité de déménager chaque année est de 13 % moindre pour un propriétaire qui n'a pas d'emprunt à rembourser que pour un locataire du secteur privé, tandis que la mobilité annuelle d'un accédant est inférieure d'environ 9 % à celle d'un locataire (OECD, 2011a).

L'absence de marché locatif suffisamment développé va de pair avec de mauvaises conditions de vie. La proportion d'habitants vivant dans un logement surpeuplé atteint 40 %

en Slovaquie, l'un des taux les plus élevés observés en Europe (graphique 2.5, partie B). Le surpeuplement est le signe que les logements sont insuffisants et que la demande de logements locatifs est potentiellement forte (CECODHAS, 2012 ; Vagac, 2013).

### **Les politiques publiques devraient encourager davantage le développement du marché locatif**

Les aides publiques favorisent l'accession à la propriété (tableau 2.1). Elles comprennent des allocations destinées aux jeunes pour l'achat d'un logement, une prime de l'État sur l'épargne logement et des crédits hypothécaires à taux bonifiés (encadré 2.1).

Tableau 2.1. **Répartition des aides publiques entre l'accession à la propriété et le logement locatif**

Aides au logement en Slovaquie (mil. EUR)	2006	2013
<b>SFRB</b>		
<i>Accession à la propriété</i>	38.3	35.5
<i>Logement locatif</i>	94.3	12.7
<i>Rénovation, isolation, etc.</i>	23.5	106.5
Prime d'État au titre de l'épargne-logement	34.7	39.1
Prêts hypothécaires à taux bonifié destinés aux jeunes	21.6	31.0
Subvention au logement locatif social (loi 443/2010)	70.9	23.9
Subvention au logement locatif de substitution (loi 261/2011)	0	2.3
	<b>283.1</b>	<b>250.9</b>

Source : Ministère des Finances.

#### **Encadré 2.1. Les aides au logement en Slovaquie**

##### **Fonds d'État pour le développement du logement (SFRB, Státny fond rozvoja bývania)**

En 2013, le SFRB disposait au total de 155 millions EUR et la majeure partie de ces fonds étaient consacrés au financement de travaux d'isolation et de rénovation. Le SFRB distribue des prêts à long terme subventionnés à taux fixe pour l'acquisition ou la reconstruction de logements. Le bien acheté doit être neuf (deux ans au plus) et ne pas dépasser une certaine superficie ; l'emprunteur doit être âgé de moins de 35 ans et avoir un revenu inférieur à 3.5 fois le niveau de subsistance (693 EUR en 2014). Le montant maximum du prêt est de 65 000 EUR et il ne doit pas représenter plus de 80 % de la valeur du bien. Des aides sont également à la disposition des communes et d'autres personnes morales pour le développement du logement locatif social.

##### **Prime d'État au titre de l'épargne logement**

Tout dépôt d'un montant au moins égal à 781 EUR effectué en 2014 dans le cadre du dispositif d'épargne logement ouvre droit à une prime d'État de 66 EUR. Durant les six premières années, l'utilisation des fonds est soumise à condition (achat ou reconstruction uniquement), mais cette restriction est ensuite levée. La prime d'État ne dépend pas du montant des revenus.

##### **Prêts hypothécaires à taux bonifié**

Toute personne âgée de moins de 35 ans peut souscrire un prêt hypothécaire à taux d'intérêt réduit de 3 % pendant 5 ans à condition que son revenu ne dépasse pas 1.3 fois le montant du salaire moyen des deux derniers trimestres (par exemple, 1 043 EUR au début de 2014). Le prêt s'élève au maximum à 50 000 EUR et il ne doit pas représenter plus de 70 % de la valeur du bien. Les crédits hypothécaires à taux bonifié sont également accessibles aux couples.

### Encadré 2.1. Les aides au logement en Slovaquie (suite)

#### **Subvention au logement locatif social (loi n° 443/2010)**

Une commune, une région autonome ou une association peut bénéficier d'une subvention pour la construction ou l'achat de logements locatifs sociaux. Le montant de cette subvention varie selon le type de logement et couvre entre 30 % et 70 % du coût total de la construction. Les logements sociaux doivent respecter des normes de surface maximales et rester dans le parc locatif pendant au moins 30 ans. L'accès au logement locatif social est soumis à des critères de ressources.

#### **Subvention au logement locatif de substitution (loi n° 261/2011)**

Les propriétaires de logements restitués (rendus à leurs premiers propriétaires en 1990) ont le droit, d'après une disposition de 2011, de résilier le bail d'un locataire dont le loyer réglementé est inférieur au prix du marché. Les locataires concernés, généralement des personnes âgées installées de longue date dans leur appartement, sont obligés de quitter les lieux avant 2017 mais peuvent demander à être relogés. L'État subventionne donc la construction de logements de substitution qui devraient être prêts d'ici 2016.

#### **Allocation logement (loi n° 417/2013)**

L'allocation logement est une aide sociale réservée aux personnes dans le besoin. Elle se monte à 55.80 EUR pour une personne célibataire et à 89.20 EUR pour un ménage composé d'au moins deux personnes. Les bénéficiaires doivent être propriétaires, copropriétaires ou locataires d'un logement.

Bien que la part du logement locatif dans les aides publiques ait diminué (tableau 2.1), des mesures ont été prises en faveur de ce segment du marché. En vertu d'une réglementation récente, le secteur privé peut emprunter à des taux bonifiés pour l'achat de logements destinés à la location à la condition que le bien acheté soit loué pendant au moins 30 ans à des personnes disposant de faibles revenus et qu'il se situe à proximité d'une zone industrielle. Outre les communes et les régions autonomes, des associations peuvent bénéficier de subventions pour offrir des logements locatifs ordinaires aux ménages les moins aisés. En outre, le montant des subventions a augmenté de 10 points de pourcentage (elles couvrent désormais 30-40 % des coûts moyens au lieu de 20-30 %).

Par ailleurs, il existe deux grands programmes d'aides publiques en faveur de l'accession à la propriété :

- Le dispositif de la prime d'État au titre de l'épargne logement. Cette prime, versée sur les dépôts d'au moins 781 EUR, présente plusieurs inconvénients, à commencer par le fait qu'elle n'est pas soumise à conditions de ressources ; elle peut être utilisée librement au bout de six ans, mais elle fausse la concurrence sur le marché car les banques qui gèrent l'épargne logement en profitent pour offrir des taux d'intérêt plus bas que ceux du marché.
- Les prêts hypothécaires et les prêts à long terme à taux bonifiés accordés pour l'achat d'un logement par le Fonds d'État pour le développement du logement (SFRB). Ces aides sont régressives, elles faussent l'allocation des ressources et elles ont des effets économiques pervers, surtout dans un contexte de taux d'intérêt extrêmement bas (Andrews et al., 2011).

L'absence d'aide au logement destinée aux travailleurs à bas salaires aggrave le problème car ceux-ci n'ont pas les moyens de déménager et d'habiter dans les régions les plus dynamiques sur le plan économique. A cet égard, l'expérience internationale suggère que

les allocations logement sont préférables au logement social car elles ne sont pas liées à un logement particulier et ne pèsent donc pas sur la mobilité (ECB, 2003). Il existe un dispositif d'allocations logement en Slovaquie mais il est peu développé, étant exclusivement réservé aux ménages très pauvres bénéficiaires de l'aide sociale (Hüfner, 2009). Les autorités devraient envisager d'élargir son champ d'application aux ménages pauvres en général, y compris aux travailleurs pauvres, comme l'ont fait l'Irlande, le Royaume-Uni et certains pays nordiques avec leurs propres dispositifs (Andrews et al., 2011).

La réglementation des loyers et des relations entre bailleurs et locataires a une profonde incidence sur l'offre locative. S'agissant des loyers, les règles sont à peu près les mêmes que celles que l'on observe de manière générale dans l'UE, mais certaines caractéristiques de la réglementation slovaque découragent les propriétaires de louer. Il est impossible en particulier d'expulser un locataire sans lui offrir une solution de relogement convenable, même si le congé est motivé par des dégâts matériels graves ou par le non-paiement du loyer (Vagac, 2013). Depuis mai 2014, il existe un contrat de location de courte durée (au maximum deux ans) qui permet aux parties de s'entendre sur une réduction du délai de préavis ou sur les modalités de résiliation, y compris en cas de non-paiement du loyer. Il faudrait développer ce type de dispositions de manière à introduire davantage de souplesse dans les contrats à durée indéterminée et réduire la place de ces derniers au profit de contrats à durée déterminée renouvelables. Des procédures judiciaires plus efficaces pourraient aussi améliorer le potentiel du marché locatif (chapitre 1).

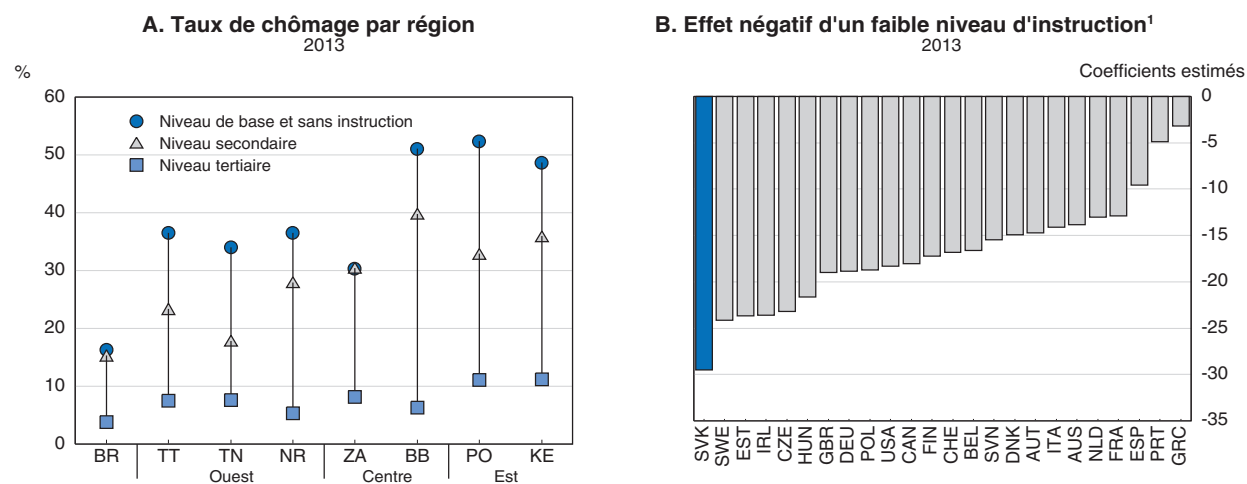
### **Améliorer l'employabilité des travailleurs peu qualifiés en développant les politiques actives du marché du travail**

Les perspectives professionnelles des travailleurs peu qualifiés sont plus mauvaises en Slovaquie que dans d'autres pays. Leur taux d'emploi est inférieur de moitié à la moyenne de l'OCDE, alors que pour les diplômés de l'enseignement supérieur la différence n'est pas significative (OECD, 2013b). Si l'on tient compte de l'âge et du sexe, le fait de ne pas avoir achevé le second cycle du secondaire ampute le taux d'emploi de près de 30 points de pourcentage (graphique 2.6).

Par ailleurs, on observe de fortes disparités régionales en matière de chômage parmi les travailleurs peu qualifiés : plus de la moitié des personnes ayant un niveau d'instruction inférieur au second cycle du secondaire sont au chômage dans l'est du pays, contre moins de 20 % à Bratislava. Pour tirer le meilleur parti de la croissance potentielle et faciliter l'intégration des régions moins développées, il est sans doute plus important de remédier au problème de formation des travailleurs peu qualifiés que de développer l'enseignement supérieur (D'Costa et al., 2013 ; OECD, 2012a).

Pour s'attaquer au chômage des personnes peu qualifiées, il faut des politiques du marché du travail efficaces aux niveaux national et régional. D'abord, il est nécessaire d'accroître de façon générale les ressources consacrées aux PAMT, en particulier dans la partie orientale (OECD, 2012b). Les dépenses dans ce domaine ne représentent que 0.2 % du PIB, ce qui place le pays à l'avant-dernier rang du classement de l'OCDE. On pourrait aussi rendre les aides à la recherche d'emploi plus efficaces, perfectionner les mesures d'activation et veiller à ce que les coûts de main-d'œuvre ne constituent pas un frein à l'embauche des travailleurs peu qualifiés.

Graphique 2.6. Le chômage des moins qualifiés est le principal défi que doit relever la Slovaquie



1. Enseignement primaire et premier cycle du secondaire.

Note : Bratislava (BR), Trnava (TT), Trenčín (TN), Nitra (NR), Žilina, (ZA), Banská Bystrica (BB), Prešov (PO) et Košice (KE).

Source : Office statistique de la République slovaque ; et calculs de l'OCDE (voir les détails dans la publication *Études économiques de l'OCDE : Pologne 2014*).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933154119>

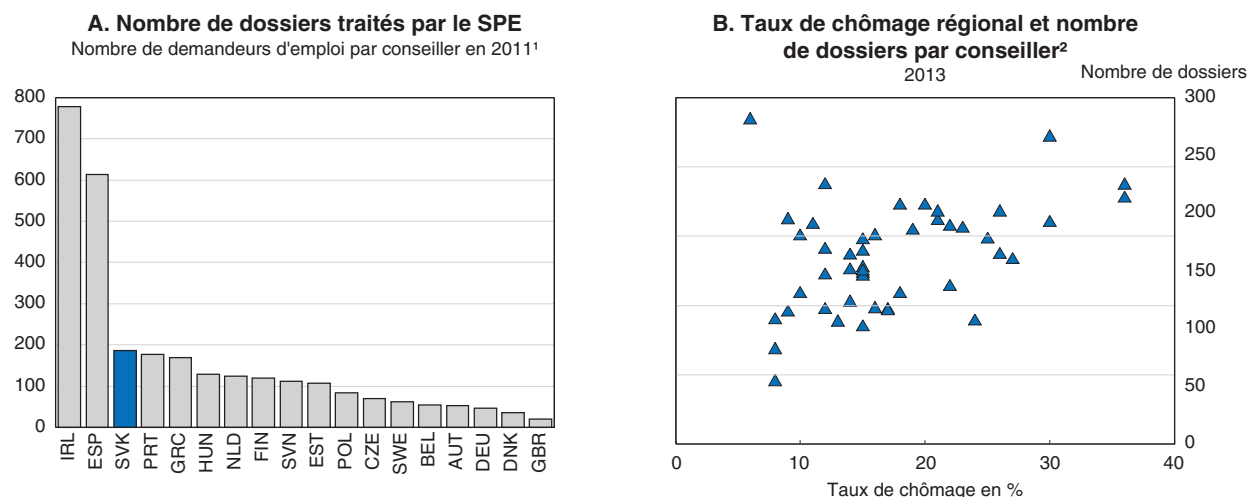
### Les aides à la recherche d'emploi pourraient être plus efficaces

Les prestations fournies par le service public de l'emploi (SPE), notamment en matière d'accompagnement et d'aide à la recherche d'emploi, sont extrêmement efficaces pour réduire le chômage et améliorer les performances des travailleurs peu qualifiés sur le plan de l'emploi (Card et al., 2010 ; EC, 2013). Elles contribuent en outre à préserver les liens avec le marché du travail et peuvent renforcer la mobilité des travailleurs grâce à la diffusion d'informations sur les offres d'emploi.

Cependant, le manque de ressources du SPE nuit à son efficacité. Avec une moyenne de 187 dossiers par conseiller en 2013, les agents du SPE slovaque ont une charge de travail environ deux fois plus lourde que celle de leurs homologues des autres pays du groupe de Visegrad (graphique 2.7, partie A). La différence est encore plus grande si l'on tient seulement compte du personnel d'accueil au niveau local (OECD, 2012b). Or, malgré la nécessité d'accroître sensiblement les ressources, les effectifs ont fait l'objet de coupes importantes en 2011. Il est prévu de recruter 840 nouveaux agents en 2014, mais ils doivent être pour la plupart affectés à la gestion des programmes d'activation mis en place à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale (voir plus loin). Les autorités devraient accroître les ressources du SPE afin de répondre à la demande induite par le niveau élevé du chômage. L'externalisation d'une partie des activités d'aide à la recherche d'emploi et leur sous-traitance au secteur privé, actuellement envisagées par les autorités, pourraient aussi offrir une solution pour pallier le manque de moyens du SPE (OECD, 2013c).

De moins de 100 dossiers par agent à Pezinok à près de 300 – un sommet – à Bratislava, la répartition de la charge de travail entre les différentes agences du pays pose un problème supplémentaire. Si le cas de Bratislava peut être considéré comme atypique, avec une forte proportion de chômeurs de courte durée (tableau 2.2), en moyenne, les agences du SPE qui gèrent le plus de dossiers sont confrontées, localement, à des taux de chômage élevés (graphique 2.7, partie B). Des gains d'efficacité pourraient donc être réalisés et la qualité

### Graphique 2.7. Les ressources du SPE sont insuffisantes et des gains d'efficacité pourraient être réalisés



1. 2013 pour la République slovaque.

2. Dans les 46 agences du SPE de Slovaquie. Bratislava est un cas atypique avec 285 dossiers par conseiller et un taux de chômage de 6 %.  
Source : Commission européenne, Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Services publics de l'emploi, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en> ; EK Slovakia et Bureau central du travail, des affaires sociales et de la famille.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933154121>

Tableau 2.2. Durée du chômage par région

	Pourcentage				
	Moins de 6 mois	De 6 à 12 mois	De 1 à 2 ans	De 2 à 4 ans	Plus de 4 ans
Bratislava	38	19	17	18	7
Trnava	9	15	21	30	25
Trenčín	29	23	18	19	11
Nitra	18	11	15	28	28
Žilina	23	17	17	19	24
Banská Bystrica	15	7	16	15	47
Prešov	18	8	17	22	36
Košice	17	9	15	24	35

Source : EFT 2013.

des services améliorée en redéployant le personnel de manière à mieux tenir compte des besoins locaux.

Une vaste réforme du SPE a été engagée dans le but d'améliorer la qualité et l'efficacité économique des services, conformément à certaines des recommandations formulées dans la précédente *Étude économique* (encadré 2.2). Son achèvement est prévu pour 2020, mais les autorités devraient envisager une mise en œuvre plus rapide. Les principaux changements sont les suivants (NRP, 2014):

- La suppression de l'entretien obligatoire avec tous les chômeurs a permis de renforcer le suivi individualisé de certains d'entre eux. C'est une mesure qui apporte de la souplesse et permet aux agents du SPE de concentrer leurs efforts sur des groupes spécifiques.
- La qualité des services fournis par les agents étant fonction de leurs compétences et de leur motivation, le projet national « Amélioration de la qualité et de l'accessibilité du SPE » a pour but de former 2 700 agents et de développer leurs compétences en informatique.



### Encadré 2.2. **La réforme du service public de l'emploi**

La réforme vise à améliorer la flexibilité, la capacité et la qualité des services ; sa mise en œuvre devrait s'étaler jusqu'en 2020.

#### **Donner plus de responsabilité et d'autonomie au Bureau central de l'emploi**

La direction générale du travail et ses antennes ont été intégrées en janvier 2014. Le Bureau central de l'emploi est désormais seul responsable de la gestion des agences locales et de leur personnel.

#### **Intégrer les politiques actives et passives du marché du travail**

Les agences pour l'emploi assureront les tâches suivantes :

- accueil du public (prise de contact, enregistrement et informatisation des demandes, conseils) ;
- suivi des dossiers (recherche d'emploi et entretiens d'embauche, politiques actives du marché du travail) ;
- traitement automatisé de l'indemnisation.

#### **Adapter le budget aux besoins des marchés du travail locaux**

Le budget des agences pour l'emploi dépendra des besoins du marché du travail (c'est-à-dire du taux de chômage) et de leurs résultats (nombre de placements durables, offre de PAMT appropriées, etc.).

#### **Accroître la motivation des agents du SPE**

La rémunération actuelle des agents du SPE est inférieure à la moyenne de l'administration publique (80 %). En fonction de leurs résultats, les agents affectés aux missions de conseil et d'accompagnement verront leur salaire revalorisé au niveau de rémunération moyen de l'administration publique.

#### **Assurer le suivi des PAMT**

Une base de données centralisée des agences pour l'emploi a été mise en place pour permettre le suivi des PAMT par le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille et le Bureau central de l'emploi. La méthode d'évaluation de l'efficacité des mesures actives du marché du travail a été mise au point et validée par le ministère au début de 2012.

#### **Améliorer l'efficacité et moderniser les services**

Un nouveau portail Internet lancé en novembre 2013 renforce le système d'information du SPE. Il rassemble les vacances d'emploi, positionne les profils des demandeurs dans la grille de classification des emplois et diffuse des informations sur les vacances d'emploi.

Les tâches administratives ont été allégées.

- L'intégration prévue des activités d'aide à la recherche d'emploi et d'indemnisation devrait permettre de réaliser des gains d'efficacité (OCDE, 2001).

#### **Les politiques actives du marché du travail doivent être adaptées aux besoins régionaux**

La réforme des politiques d'activation de mai 2013 a sans doute permis des gains d'efficacité dans la mesure où elle a i) supprimé certains programmes redondants et inefficaces ; ii) réduit les charges administratives liées à la mise en œuvre des programmes ; et iii) défini clairement les critères d'admissibilité (âge, qualification, durée du chômage et situation du marché du travail local). La réaffectation des dépenses en faveur des



programmes les plus efficaces complèterait ces mesures. Il faudrait aussi revoir la répartition régionale des programmes afin de s'assurer qu'ils sont bien ciblés sur ceux qui en ont besoin.

### **Développer la formation et supprimer progressivement les programmes de travaux publics, en particulier dans l'est du pays**

Avec 1 % seulement du budget des PAMT, la formation fait figure de parent pauvre alors que c'est une des mesures d'activation jugées les plus efficaces à l'échelle internationale (Card et al., 2010). La formation améliore l'employabilité des demandeurs d'emploi en les aidant à mieux répondre aux besoins du marché du travail et elle leur permet d'accéder à des emplois de meilleure qualité. Elle est aussi de nature à encourager la mobilité des travailleurs puisqu'elle étoffe leurs compétences et que les travailleurs qualifiés sont généralement plus mobiles que les autres (OCDE, 2005a). Les autorités devraient envisager d'accroître les ressources consacrées à la formation (tableau 2.3).

**Tableau 2.3. Répartition nationale et régionale des ressources entre les différents programmes d'activation**

Pourcentage					
Année	Formation professionnelle	Incitations à l'emploi	Création directe d'emplois	Aides à la création d'entreprises	Emploi protégé et réadaptation
2013	1	61	4	11	22
Région					
Bratislava	77	1	2	5	5
Trnava	4	6	4	5	7
Trenčín	2	11	5	10	15
Nitra	1	11	8	12	12
Žilina	7	14	7	13	13
Banská Bystrica	6	15	22	16	16
Prešov	1	23	17	19	16
Košice	2	19	35	20	17

Source : COLSAF.

Les programmes de formation sont très développés dans l'ouest et la région de Bratislava mais quasiment inexistantes dans les régions moins dynamiques (tableau 2.3), ce qui contraste avec l'un des axes de la réforme de mai 2013 qui tend à privilégier la dimension régionale dans la répartition des PAMT. Les autorités devraient surveiller de près la façon dont les programmes de formation sont répartis sur le territoire afin de s'assurer qu'ils ne laissent pas de côté les groupes les plus vulnérables dans l'est du pays.

La composition de la formation est essentielle pour son efficacité. De ce point de vue, l'expérience internationale donne à penser qu'il faut i) promouvoir les formations axées sur le marché, notamment la formation en entreprise ; ii) privilégier les programmes intensifs à petite échelle (qui ont un coût unitaire élevé) plutôt que les programmes extensifs ; et iii) prévoir une procédure de certification officielle (Martin and Grubb, 2001; BIS, 2013). Des progrès ont été faits en matière de certification des compétences et de reconnaissance de la formation non formelle, et un projet de loi en préparation (NRP, 2014) devrait contribuer à favoriser la mobilité en organisant la reconnaissance des qualifications sur l'ensemble du territoire.

En revanche, les programmes de travaux publics ne concourent pas à renforcer l'employabilité des travailleurs peu qualifiés (Card et al., 2010) et, d'après l'expérience slovaque, ils peuvent même amoindrir les perspectives d'emploi futures des personnes concernées à cause de leurs effets stigmatisants (Harvan, 2010). Ils entravent la mobilité de la main-d'œuvre car ils tendent à enfermer les travailleurs peu qualifiés dans des dispositifs locaux de création d'emplois et sont essentiellement concentrés dans les régions moins dynamiques, où il faudrait au contraire promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre. Ces programmes devraient donc être supprimés progressivement ou bien ciblés sur les demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer, par exemple les personnes depuis longtemps inactives qui ont besoin d'une aide particulière pour se réhabituer au travail, et uniquement utilisés de manière temporaire (OECD, 2009a).

### ***Les subventions salariales pourraient être mieux ciblées***

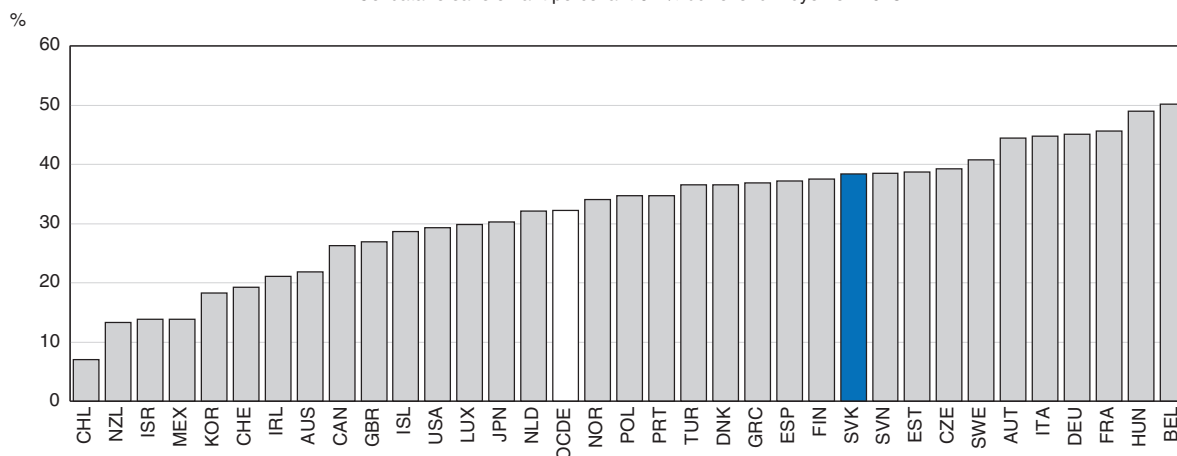

Les programmes actifs du marché du travail slovaques se composent essentiellement de subventions à l'embauche (61 % des dépenses). Ces dispositifs sont certes efficaces pour réinsérer les chômeurs sur le marché du travail, mais ils peuvent entraîner des pertes sèches (les recrutements auraient eu lieu même sans les subventions) et ne se traduisent finalement que par une modeste croissance nette de l'emploi et un effet à court terme (Martin and Grubb, 2001 ; Boone and van Ours, 2004 ; Kluve, 2010). Il faut donc veiller à les utiliser de telle manière qu'ils procurent un avantage de coût aux travailleurs qui ne pourraient pas autrement trouver d'emploi à cause de leur faible productivité (Orszag and Snower, 2003). Suivant cette logique, les subventions à l'embauche sont plus fréquentes dans les régions moins développées où les travailleurs peu qualifiés sont surreprésentés (tableau 2.3).

Depuis novembre 2013, les chômeurs de longue durée qui trouvent un emploi faiblement rémunéré (67 % du salaire moyen) assorti d'un contrat de travail ordinaire bénéficient d'une exonération de cotisations sociales salariales et patronales pendant 12 mois (sauf au titre de l'assurance accidents et de l'assurance garantie des salaires). Cette mesure devrait en principe accroître les incitations au travail en augmentant le revenu net des travailleurs et en réduisant le coïnc fiscal sur les bas salaires, de même qu'elle devrait encourager l'embauche de travailleurs faiblement rémunérés en faisant baisser le coût du travail (graphique 2.8). Cependant, jusqu'en février 2014, 1 900 personnes seulement en ont bénéficié alors qu'on en attendait 15 000 par an compte tenu de la forte proportion de chômeurs de longue durée. Les autorités devraient s'assurer qu'elle ne pût d'aucun problème spécifique qui empêcherait les employeurs d'y recourir. À l'avenir, elles pourraient envisager d'en faire un dispositif permanent qui réduirait le coïnc fiscal sur le travail non qualifié. Le projet actuel d'exonération permanente de cotisations d'assurance maladie sur les bas salaires (moins de 494 EUR) va dans la bonne direction.

Les aides destinées à favoriser l'embauche des jeunes dans le cadre du dispositif « Stimuler la création d'emploi » pourraient elles aussi gagner en efficacité. Réservées aux jeunes de moins de 29 ans au chômage depuis au moins trois mois, elles ont permis de créer 11 500 emplois depuis décembre 2012. Cependant, du fait de conditions d'accès peu restrictives, elles peuvent avoir un effet d'aubaine important pour les employeurs : puisque le niveau de formation n'entre pas en ligne de compte, ceux-ci peuvent en effet utiliser les subventions pour embaucher des jeunes qualifiés qu'ils auraient de toute façon embauchés. Il conviendrait donc de réformer ces aides afin qu'elles soient axées sur les jeunes les plus vulnérables.

Graphique 2.8. **Le coin fiscal sur les bas salaires est élevé**

Célibataire sans enfant percevant 67 % du revenu moyen en 2013

Source : OCDE, base de données de la publication *Les impôts sur les salaires*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154135>**Le système d'aide à la création d'entreprises a été réformé**

Les aides à la création d'entreprises ont été réduites, conformément aux recommandations formulées dans la précédente *Étude économique*, et réformées pour mieux tenir compte des besoins locaux. Leur efficacité n'est pas vraiment établie, notamment à cause du manque de compétences entrepreneuriales de certains bénéficiaires (Martin and Grubb, 2001). Les critères d'admissibilité sont plus stricts depuis la réforme de mai 2013. En outre, l'aide est désormais versée en deux étapes, avec une première tranche de 60 % dans le mois qui suit la signature de la convention validant le projet et le reste après 12 mois de travail indépendant et la soumission du premier rapport d'activité. La commission régionale de l'emploi participe désormais à l'évaluation de l'efficacité, de l'efficacité et de la crédibilité du plan d'exploitation prévu pour l'entreprise. Cette nouvelle procédure devrait permettre une meilleure adéquation entre les entreprises créées et les besoins locaux, mais elle ajoute aussi une couche au processus d'approbation.

**Les programmes d'activation destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale pourraient être améliorés**

Les progrès réalisés en matière d'activation des bénéficiaires de l'aide sociale sont mitigés. De nouveaux centres d'activation, placés sous la responsabilité du SPE, ont été créés en janvier 2014 pour s'occuper des bénéficiaires de prestations couvrant des besoins matériels. Cette initiative va dans la bonne direction car l'expérience internationale, en particulier les réformes Hartz menées en Allemagne, tend à montrer qu'une plus grande intégration de la politique sociale et de celle du marché du travail peut améliorer les perspectives d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale (OECD, 2010a).

L'obligation de travail (32 heures par mois dans les communes) imposée aux bénéficiaires de prestations attribuées pour répondre à des besoins d'ordre matériel est un aspect discutable du dispositif d'activation. Comme on l'a vu plus haut, les programmes de travaux publics ont peu d'effet sur l'employabilité future de ceux qui y participent : ils peuvent même être stigmatisants sur le marché du travail et réduire la mobilité régionale de la main-d'œuvre. Une aide renforcée à la recherche d'emploi et la participation à des

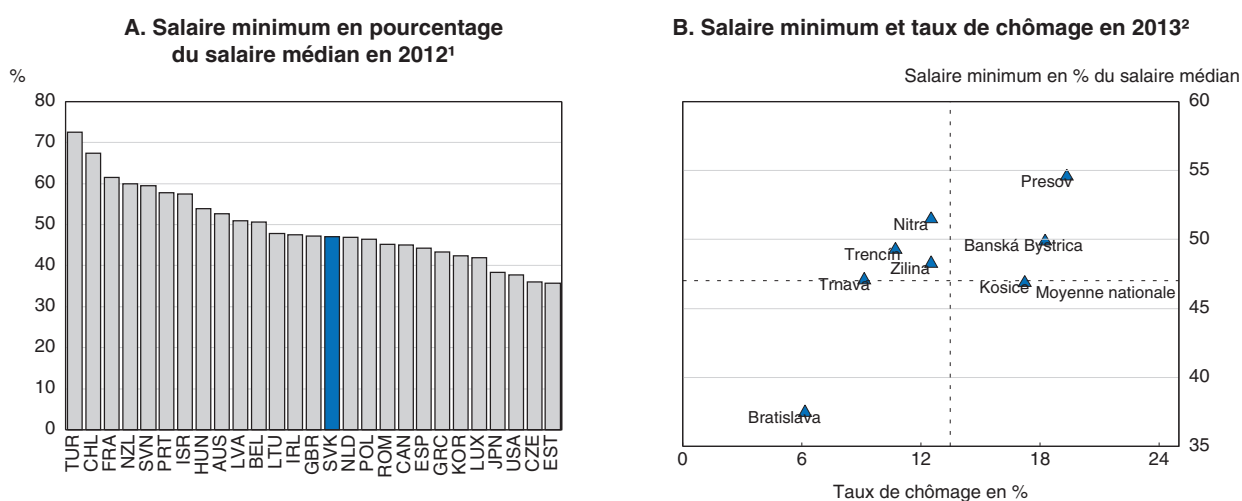
mesures d'activation, par exemple à des formations qui contribuent à améliorer les qualifications et l'aptitude à l'emploi, sont préférables. De plus, le programme actuel d'activation risque d'accentuer encore les disparités régionales en appauvrissant ceux qui ne prennent pas d'emploi et subissent de ce fait une baisse de leurs prestations. Les autorités devraient donc revoir cette mesure. Une autre solution, plus conforme aux meilleures pratiques internationales en la matière, consiste à développer les prestations liées à l'exercice d'un emploi (OCDE, 2005b). En rendant le travail financièrement plus attrayant, elles favorisent l'inclusion sociale et l'emploi. C'est pourquoi les autorités devraient envisager de renforcer les mesures de soutien des revenus pour les travailleurs à bas salaires et les bénéficiaires de prestations couvrant des besoins matériels qui prennent part à des actions de formation ou à des activités éducatives.

### Contenir la hausse des coûts de main-d'œuvre dans les régions moins développées

#### Un salaire minimum ou des cotisations de sécurité sociale modulés selon les régions sont peut-être nécessaires

Un salaire minimum élevé peut nuire aux perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés en les rendant trop coûteux par rapport à leur productivité. L'écart entre le salaire minimum et le salaire médian correspond à la moyenne de l'OCDE et la proportion de salariés payés au salaire minimum est estimée entre 2 % et 6 % en Slovaquie, ce qui est proche de la valeur médiane observée en Europe (Eurostat, 2010 ; INESS, 2013 ; graphique 2.9). Cependant, ce système s'applique de manière uniforme dans le pays et risque donc de se traduire par un minimum trop faible à Bratislava mais trop élevé dans les régions moins développées, compte tenu des écarts considérables observés dans les salaires du marché et le coût de la vie. Des estimations récentes confirment ces disparités régionales : dans les régions moins développées comme celles de Prešov et de Banská Bystrica, la proportion de salariés touchant le salaire minimum atteindrait le double de la moyenne nationale (INESS, 2013).


Graphique 2.9. **Le salaire minimum doit être ajusté en fonction des conditions locales du marché du travail**



1. 2011 pour le Chili et 2013 pour la République slovaque.

2. Les données sur le salaire médian en 2013 sont provisoires.

Source : Base de données de l'OCDE sur les revenus et Office statistique de la République slovaque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933153871>

La réforme récente du contrat de travail dérogatoire au droit commun pourrait rendre le salaire minimum plus contraignant pour les régions moins développées. Jusqu'en janvier 2013, les employeurs pouvaient avoir recours à des contrats qui n'étaient pas soumis à la règle du salaire minimum ni au paiement des cotisations de sécurité sociale. Ces contrats étaient alors très répandus – on en comptait 450 000 en 2013 – mais leur nombre a fortement diminué après la réforme (de 200 000). Les autorités devraient faire une étude pour évaluer les effets du salaire minimum national sur le coût du travail et la création d'emplois dans les régions de l'Est, surveiller ces effets et réfléchir à des mesures qui permettraient d'adapter les coûts de main-d'œuvre aux conditions locales.

### ***L'extension légale des conventions collectives devrait être réformée***

Les conventions collectives sont importantes pour améliorer les conditions de travail et développer la formation tout au long de la vie (Keogh, 2009), mais leur extension automatique à toutes les entreprises d'une même branche empêche l'adaptation aux situations locales très diverses du marché du travail. Jusqu'en janvier 2014, les employeurs qui souhaitaient disposer de plus de souplesse pour fixer les salaires et les horaires de travail en fonction de l'environnement économique, avaient la possibilité de déroger aux conventions collectives. Cette option a été supprimée mais les employeurs disposent toujours d'un droit de recours devant la commission tripartite, qui peut décider de leur accorder une dérogation. Avant d'autoriser une extension de convention collective, le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille tient compte d'une série de critères, parmi lesquels le degré de représentativité de l'accord et la situation économique du secteur (encadré 2.3). À l'avenir, une option envisageable pour faire en sorte que l'extension des conventions collectives tienne compte de la diversité régionale consisterait à définir des critères de représentation transparents, comme cela a été fait au Portugal en 2011, lorsque les autorités ont décidé d'exiger comme critère supplémentaire que les employeurs signataires de la convention représentent au moins 50 % des salariés du secteur considéré, compte tenu de la région, de la taille d'entreprise et de l'activité professionnelle pour lesquelles l'extension est demandée (OECD, 2012c).

#### **Encadré 2.3. Extension des conventions collectives**

En Slovaquie, les négociations collectives se déroulent à deux niveaux, celui de la branche et celui de l'entreprise. Le principe de l'extension légale des conventions collectives a été instauré en 1991 puis assoupli en 2004 avec l'octroi aux employeurs d'un droit de veto effectif au niveau de l'entreprise.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, toute partie à un accord négocié à un niveau supérieur entre des organisations syndicales et des associations patronales peut proposer d'élargir celui-ci à tous les autres employeurs de la branche concernée, y compris ceux qui n'ont pas participé aux négociations. Les principes suivants s'appliquent :

- Les accords négociés à un niveau supérieur l'emportent sur ceux négociés au niveau de l'entreprise et sur les contrats de travail individuels. Si une convention collective de niveau supérieur prévoit des conditions plus favorables pour les salariés, les employeurs doivent obligatoirement en tenir compte.
- Il n'est pas possible d'étendre une convention collective à une entreprise couverte par une autre convention collective.

### Encadré 2.3. **Extension des conventions collectives** (suite)

- Une convention collective ne peut être étendue que si elle couvre un plus grand nombre de salariés du secteur considéré que tout autre accord existant.
- La décision finale appartient aux pouvoirs publics.
- Les entreprises de moins de 20 salariés ne peuvent pas faire l'objet d'une extension de convention collective.

## Recentrer les politiques éducatives sur les objectifs en matière d'emploi

Les disparités entre les régions sont également visibles dans le domaine de l'éducation : sur les 265 régions que compte l'UE, Bratislava figure au 15<sup>e</sup> rang du palmarès des résultats scolaires, alors que la région orientale de Východné occupe la 211<sup>e</sup> place du classement (EU, 2012). Une amélioration quantitative et qualitative de l'éducation favoriserait l'insertion professionnelle des chômeurs dans les régions défavorisées où le faible niveau de formation est un handicap important. Ce serait un moyen d'accroître la productivité de la main-d'œuvre et de rendre les régions de l'Est et du Centre plus attrayantes pour les entreprises. Il faudrait pour cela recentrer les politiques sur trois objectifs : rehausser le niveau de qualification des travailleurs, doter les diplômés de compétences utiles pour l'emploi et renforcer l'égalité des chances.

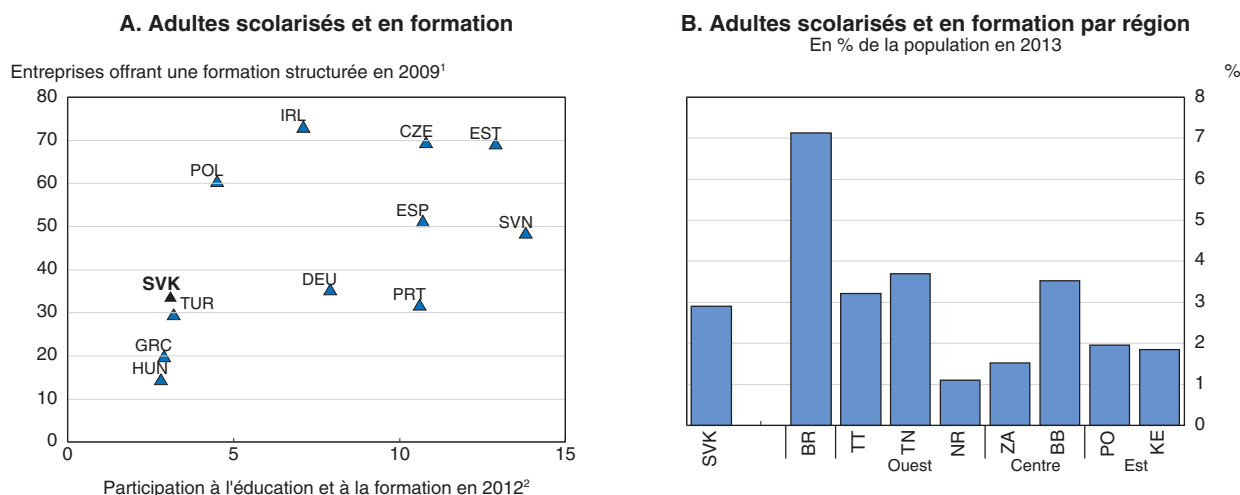
### **Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs grâce à la formation continue**

La formation continue contribue à améliorer l'emploi et la productivité en relevant le niveau de qualification des travailleurs et en favorisant le rapprochement entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Des travaux empiriques montrent que pour 10 % de formation continue en plus, la probabilité d'être actif augmente de 0.4 % en moyenne tandis que celle d'être au chômage diminue de 0.2 % (OECD, 2004 ; Bassanini et al., 2005). Il y aurait donc beaucoup à gagner à développer la formation continue en Slovaquie, où 3 % seulement des travailleurs en ont bénéficié en 2013, contre 10.4 % en moyenne dans les pays européens, et où les taux de participation ont même baissé ces dernières années par rapport aux 4.6 % enregistrés en 2006 (graphique 2.10, partie A).

La faible participation des travailleurs à la formation continue dans les régions moins développées aggrave encore les disparités régionales (graphique 2.10, partie B). La reconversion des salariés favorise leur mobilité professionnelle et renforce leur capacité d'adaptation au changement structurel et technique. Elle est donc particulièrement nécessaire dans les régions de l'Est où la mobilité professionnelle et géographique est limitée et le changement structurel indispensable. Les autorités devraient faire en sorte que les travailleurs des régions moins développées bénéficient d'une offre suffisante de formation continue.

Plusieurs facteurs liés au dysfonctionnement du marché freinent l'investissement des salariés et des entreprises dans la formation continue, notamment : i) l'absence de dispositions spécifiques dans les programmes éducatifs ; ii) l'absence d'information sur les retombées positives de la formation ; iii) le défaut de reconnaissance des apprentissages informels ; et iv) la peur du débauchage des salariés par d'autres entreprises (Ok and Tergeist, 2003). Des mesures ont déjà été prises par les autorités pour promouvoir la formation continue. Une meilleure prise en compte de la formation informelle et la

Graphique 2.10. **La formation continue est quasiment inexistante dans les régions moins développées**



1. Entreprises offrant des programmes de formation structurée à leurs salariés permanents à temps plein. Données de 2008 pour la Turquie ; 2005 pour l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne.
2. Participation à l'éducation et à la formation structurées et non structurées chez les 25-64 ans. Pourcentage de la population dans le même groupe d'âge.

Source : Eurostat (2013), *Population et conditions sociales : Éducation et formation tout au long de la vie – Données de l'EFT, décembre* ; et Banque mondiale (2013), *Enterprise Surveys*, [www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933154148>

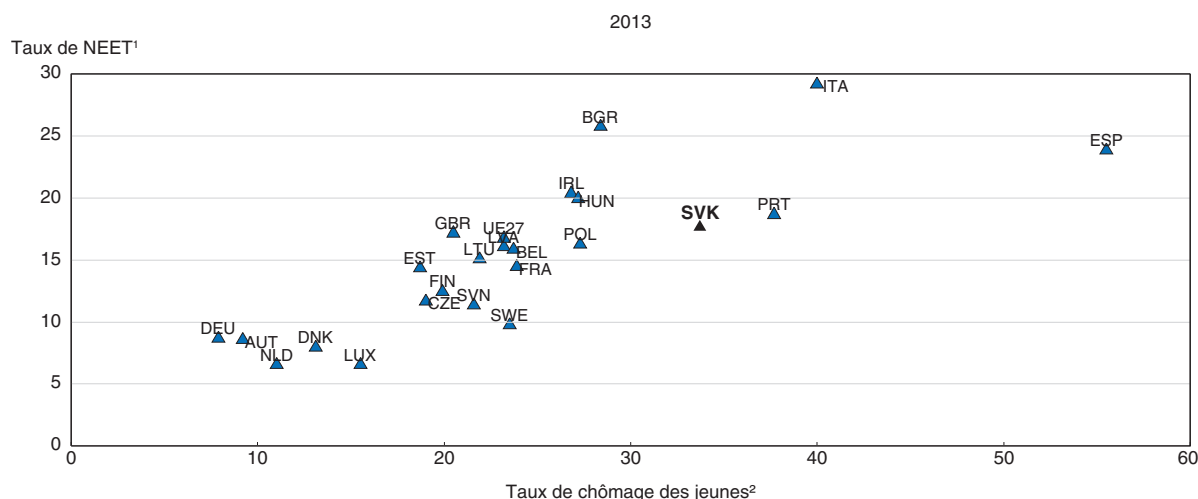
création de 25 centres d'orientation pour adultes devraient renforcer les incitations pour les salariés. On pourrait aussi faire davantage pour aider financièrement les travailleurs et les entreprises, par exemple au moyen de dispositifs efficaces comme les chèques-formation (OECD, 2005c).

### **Assurer une meilleure adéquation entre les compétences et les besoins du marché du travail dans l'enseignement professionnel**

Avec un taux de chômage de 34 %, l'un des plus élevés des pays de l'OCDE, les jeunes sont particulièrement touchés par la dégradation du marché du travail. Le fait que 19 % d'entre eux ne soient ni pourvus d'un emploi, ni scolarisés, ni en formation témoigne d'une insertion professionnelle difficile (graphique 2.11). Le phénomène est encore plus frappant dans l'est du pays où la proportion de jeunes déscolarisés et inactifs est deux fois plus importante qu'à Bratislava (23 % contre 9 %).

Le système d'enseignement professionnel et de formation ne fournit pas les compétences requises sur le marché du travail (OECD, 2012b ; Grubb, 1999 ; OECD, 2007). D'après des enquêtes réalisées auprès des salariés de l'industrie automobile, 6 % seulement des diplômés de l'enseignement secondaire professionnel ont reçu une formation adéquate et sont prêts à intégrer le marché du travail (Cedefop, 2013). Les difficultés d'insertion professionnelle tiennent notamment au manque de coopération entre les entreprises et les établissements de formation, et sont perçues par les employeurs comme un obstacle important (PAS, 2013). Les autorités ont lancé plusieurs projets pilotes, notamment en matière d'apprentissage, pour venir à bout de ces problèmes (NRP, 2014). Leur extension prévue à l'échelle nationale l'an prochain, en vue de former 2 000 jeunes en 2015, est une initiative louable. Une attention particulière devrait être portée aux régions moins développées lors de la mise en œuvre du nouveau système d'enseignement et de formation en alternance, et l'affectation

Graphique 2.11. **La situation des jeunes sur le marché du travail est difficile**



1. NEET : jeunes ni pourvus d'un emploi, ni scolarisés, ni en formation. En pourcentage de la population âgée de 18 à 24 ans.

2. En pourcentage de la population active âgée de 15 à 24 ans.

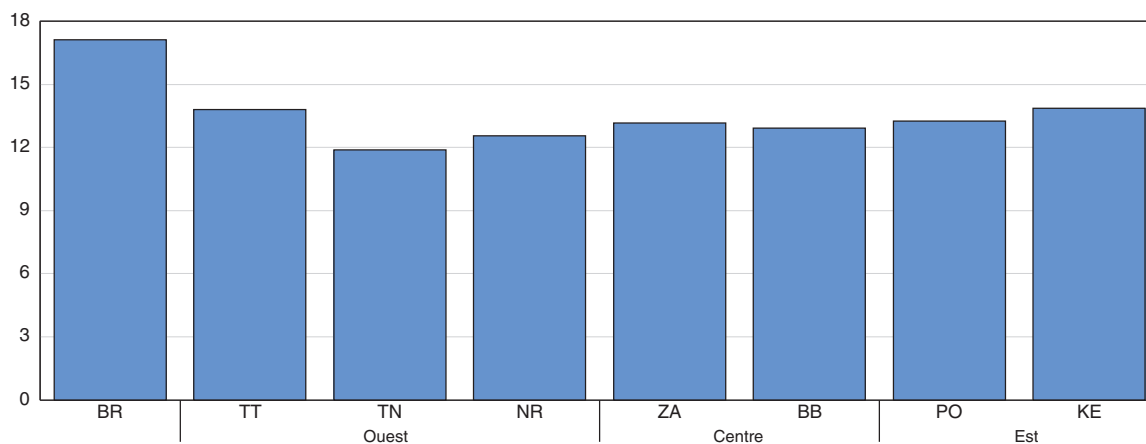
Source : Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933154156>

des ressources entre les différents établissements devrait tenir compte des enjeux éducatifs. Si l'on prend pour mesure le nombre d'enseignants pour 100 élèves, Bratislava reçoit à l'heure actuelle davantage de ressources que les autres régions (graphique 2.12).

Graphique 2.12. **Les ressources allouées à l'enseignement professionnel devraient être également réparties**

Nombre d'enseignants pour 100 élèves en 2013



Note : Bratislava (BR), Trnava (TT), Trenčín, (TN), Nitra (NR), Žilina, (ZA), Banská Bystrica (BB), Prešov, (PO) et Košice (KE).

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données de l'Institut des réformes économiques et sociales (INEKO).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933154156>

L'amélioration que peut apporter le système d'enseignement et de formation en alternance à l'insertion des jeunes sur le marché du travail dépend de l'offre de formations de qualité en entreprise. Pour inciter les entreprises à proposer des places, les autorités envisagent des exonérations fiscales. Ce type de mesure devrait s'accompagner d'un strict



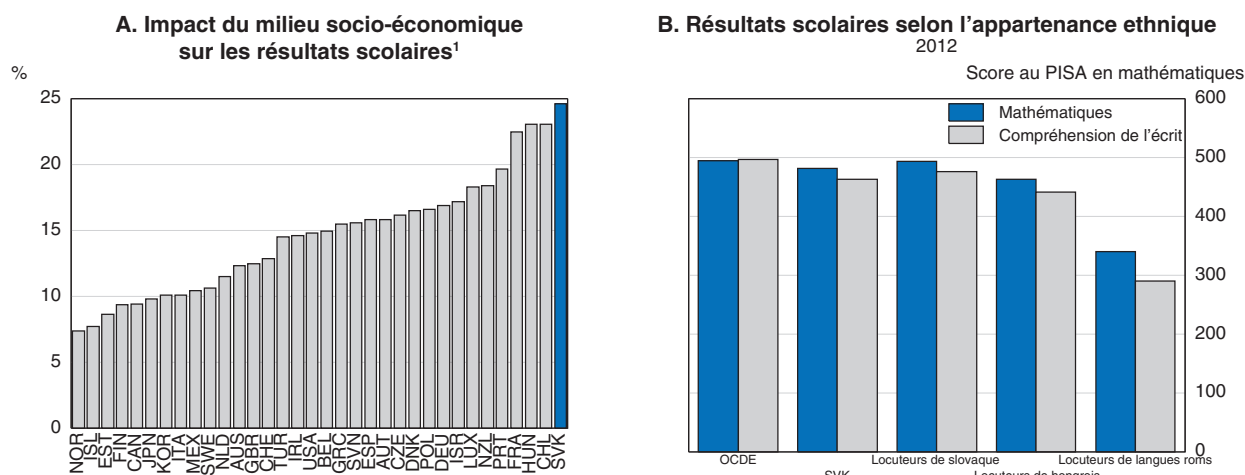
contrôle de qualité afin d'assurer un équilibre entre les compétences acquises par l'alternant, le travail qu'il réalise, le salaire qu'il perçoit et les aides versées à l'employeur (Westergaard Nielsen and Rasmussen, 1999). On pourrait envisager de différencier ces aides selon les régions afin d'inciter les entreprises à localiser leurs activités dans l'est et le centre du pays, et d'assurer une offre suffisante de formations pratiques.

Prévoir les besoins du marché du travail pour pouvoir soutenir les secteurs à fort potentiel de création d'emplois est un facteur de succès également essentiel pour les établissements de formation professionnelle. À cette fin, les autorités ont créé une commission chargée des prévisions et publié en janvier 2014 deux listes de métiers classés selon leur situation en termes d'emploi : une liste noire des métiers en sureffectifs et une liste blanche des métiers dynamiques susceptibles de générer des offres d'emploi. Ces listes étaient en principe établies sur la base des taux de chômage des jeunes diplômés deux ans après leur sortie du système scolaire et sur des prévisions de la demande de main-d'œuvre. Plusieurs défauts ont été pointés sur la liste blanche : sur les 39 métiers recensés, 15 ne comptaient aucun diplômé des deux dernières années et 24 affichaient un taux de chômage de 27 %. Au vu du débat public suscité par cette liste, il conviendrait d'expliquer clairement la méthode employée et de prendre l'avis de spécialistes de l'emploi.

### Rehausser le niveau général des compétences de base et renforcer l'égalité des chances

Les résultats scolaires des jeunes issus de milieux socio-économiques défavorisés figurent parmi les plus mauvais de la zone OCDE, et ce handicap est encore plus flagrant dans l'est du pays (graphique 2.13, partie A ; OECD, 2013b). En outre, les variations entre les établissements semblent beaucoup plus marquées que ce que l'on observe en moyenne dans les pays de l'OCDE du fait des mauvais résultats des écoles accueillant une majorité d'élèves de milieux socio-économiques défavorisés (OECD, 2013d).

Graphique 2.13. **L'égalité des chances est sérieusement mise à mal dans l'enseignement**



1. Pourcentage de variation des résultats scolaires attribuable à l'indice de statut économique, social et culturel (SESC) du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA),  $R^2 \times 100$ .

Source : OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : l'équité au service de l'excellence* (vol. II).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933154172>

L'expérience internationale tend à montrer qu'un bon système de préscolarisation a un effet positif sur les résultats scolaires ultérieurs des enfants et contribue à l'égalité des chances. Pour la Slovaquie, les gains à attendre sur le plan de l'éducation d'une extension de ce système pourraient être très importants : ils sont estimés à 40 points de plus au score global du PISA, soit davantage que la moyenne pour la zone OCDE (OECD, 2011b). Or, le pourcentage d'enfants inscrits dans l'enseignement préprimaire est parmi les plus faibles de l'Union européenne (77 % contre 93 % en moyenne). En Belgique, en Hongrie et aux Pays-Bas, par exemple, où plus de 90 % des élèves indiquent avoir fréquenté pendant plus d'un an un établissement préscolaire, l'éducation préprimaire est quasiment universelle, ce qui correspond aux meilleures pratiques dans ce domaine (OECD, 2011b). Il faudrait prendre des mesures propres à développer l'éducation préscolaire, en particulier dans les milieux socio-économiques défavorisés et pour les enfants d'origine rom, dont les taux de participation sont généralement plus bas (UNDP, 2012). Des initiatives positives ont vu le jour récemment pour améliorer la qualité de l'enseignement préprimaire ; elles méritent d'être poursuivies en tenant compte des recommandations formulées dans l'étude de l'OCDE sur la qualité de l'éducation des jeunes enfants en République slovaque (OECD, 2012e). Les autorités ont l'intention de rendre l'éducation préprimaire gratuite pour les enfants de plus de trois ans issus de milieux socialement vulnérables, y compris les enfants roms, d'ici 2015 (NRP, 2014). Cette mesure va dans la bonne direction, mais il faudra surveiller de près les taux d'inscription.

La motivation des enseignants et la qualité de l'enseignement sont deux autres facteurs déterminants des performances scolaires. On sait qu'il est efficace de faire venir les meilleurs enseignants dans les écoles qui accueillent des élèves en difficulté. L'augmentation récente du salaire des enseignants (de 5 % en 2013) est une bonne chose, mais il faudrait faire davantage étant donné le retard pris dans ce domaine ; le salaire d'un enseignant ne représente que 44 % environ de la rémunération moyenne d'un diplômé de l'enseignement supérieur en Slovaquie, au lieu de 82-90 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (OECD, 2013b). De nouveaux efforts s'imposent donc à cet égard, par exemple sous la forme d'une prime qui pourrait être versée aux enseignants exerçant dans les établissements où les élèves issus de milieux défavorisés et les enfants roms sont surreprésentés.

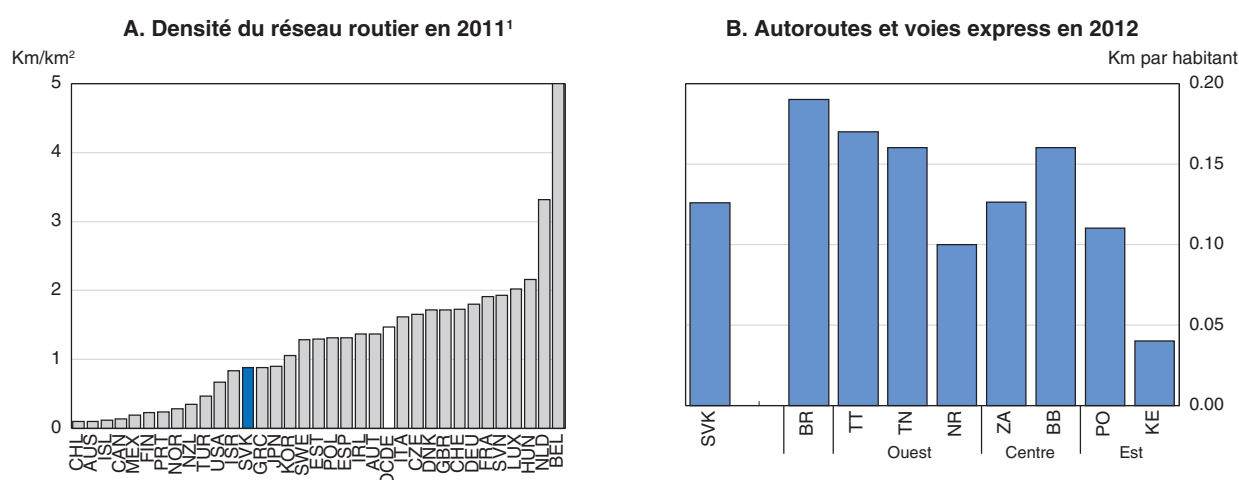
Les mauvais résultats scolaires des Roms constitue une source de préoccupation particulière, de même que leur surreprésentation dans les écoles spécialisées (graphique 2.13, partie B; OECD, 2012b; World Bank, 2012). Un système d'éducation préscolaire de qualité réduirait la probabilité d'orientation vers l'éducation spécialisée (World Bank, 2012). À défaut de rendre la préscolarité obligatoire comme évoqué ci-dessus, on pourrait accroître les prestations en nature et instaurer la gratuité de l'éducation préprimaire pour tous les enfants à partir de l'âge de trois ans. Au Brésil, par exemple, des aides financières ont été mises en place dans le cadre du programme *bolsa familia* pour inciter les parents à scolariser leurs enfants dans le primaire (OECD, 2013e). L'augmentation du nombre d'auxiliaires (« projet journée continue ») devrait également contribuer à améliorer l'intégration des élèves roms dans les établissements d'enseignement ordinaires en leur offrant un soutien sur mesure, y compris dans leur langue. Les dispositifs de soutien axés sur cette population doivent être maintenus, même s'il est difficile d'en assurer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation en l'absence de statistiques fiables ; celles-ci devraient également être développées.

## Améliorer les infrastructures de transport et d'innovation

### La connexion entre les régions en retard et le centre de l'activité économique doit être renforcée

L'amélioration sur le plan qualitatif et quantitatif des infrastructures de transport est essentielle pour stimuler le développement des régions en retard. Dans l'est et le centre du pays, la faiblesse des liaisons de transport est perçue par les entreprises comme le principal obstacle au développement régional (PAS, 2013). La densité du réseau routier varie considérablement selon les régions (graphique 2.14). Il importe de compléter le réseau d'infrastructures de transport en Slovaquie à la fois pour supprimer les goulets d'étranglement qui limitent l'expansion économique dans la région de Bratislava et pour réduire les obstacles à la création d'emplois dans l'est du pays.

Graphique 2.14. Il est essentiel de développer les infrastructures



1. La densité de routes est égale à la longueur totale du réseau routier en kilomètres divisée par la superficie du territoire en kilomètres carrés. Le réseau routier comprend toutes les routes. Les données se rapportent à 2010 pour l'Irlande, 2009 pour le Canada, 2005 pour l'Italie et 2004 pour le Luxembourg.

Note : Bratislava (BR), Trnava (TT), Trenčín (TN), Nitra (NR), Žilina (ZA), Banská Bystrica (BB), Prešov (PO) et Košice (KE).

Source : Banque mondiale (2014), *Indicateurs du développement dans le monde* ; et Office statistique de la République slovaque.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933153897>

Il n'y a toujours pas de liaison autoroutière continue entre l'est et l'ouest du pays, même si le fait que la quasi-totalité des tronçons manquants de l'autoroute D1 Bratislava-Košice soient maintenant en cours de construction constitue une évolution positive. En outre, les routes menant de Košice à Budapest, vers la Pologne et vers l'Ukraine sont de mauvaise qualité (OECD, 2012a). Améliorer la disponibilité des infrastructures routières est donc une priorité pour les autorités, dont les principaux objectifs sont la modernisation des routes de première classe et l'amélioration du réseau routier en général, en particulier les corridors du réseau RTE-T. Dans ce contexte, l'achèvement de l'autoroute D1 entre Bratislava et Košice est prévu pour 2019 et la liaison avec la Pologne et la République tchèque est en construction. Autres progrès récents, la voie express entre Košice et la frontière hongroise est maintenant terminée et les travaux préparatoires des projets de liaison avec les frontières polonaise et ukrainienne ont été lancés. Ces équipements devraient contribuer à la croissance (Sutherland et al., 2009) en réduisant les coûts d'accès à Bratislava et aux autres pays de l'UE, actuellement très élevés (Dijkstra et al., 2011).

Les différends relatifs aux marchés publics ont largement contribué au retard pris dans la construction de routes. La réforme récente de la procédure de passation des marchés publics devrait améliorer la rentabilité des investissements dans les infrastructures ainsi que la qualité des projets. Parmi ses principales dispositions figurent notamment la modification du processus de sélection via l'adjonction de critères de décision qualitatifs, la mise en place d'un conseil indépendant chargé des marchés publics et la création d'un système de référencement des fournisseurs (encadré 2.4). Bien que cette réforme aille dans la bonne direction, elle n'est pas encore entièrement déployée et la procédure paraît encore assez longue, le recours à la plateforme électronique de passation des marchés est en baisse et le nombre de réclamations formulées à l'encontre de décisions des pouvoirs adjudicateurs n'a pas diminué (EC, 2014). Une application effective de cette réforme apporterait aussi une solution aux problèmes de transparence évoqués au chapitre 1.

#### Encadré 2.4. **Principaux axes de la réforme de la réglementation des marchés publics**

##### **Processus de sélection**

- Le processus de sélection des offres se déroule désormais en deux temps. Les offres sont tout d'abord examinées sous l'angle technique et la deuxième étape, celle du prix, ne peut commencer que lorsque l'évaluation technique est achevée. Cette nouvelle procédure vise à faire en sorte que le prix n'ait pas d'influence sur l'évaluation technique de l'offre comme c'était le cas auparavant en Slovaquie, au détriment de la qualité des achats publics (OECD, 2012b).

##### **Définition de la notion d'offre anormalement basse**

- Est considérée comme anormalement basse une offre dont le prix est inférieur à i) 70 % du prix moyen des autres offres, ii) 85 % du prix de la deuxième offre la plus élevée, et iii) 85 % du prix attendu. Le pouvoir adjudicateur peut exclure une offre anormalement basse si les explications fournies pour justifier celle-ci sont insuffisantes ou si la demande d'explications reste sans réponse.

##### **Création d'un Conseil chargé des marchés publics**

- Ce nouvel organe est chargé d'examiner les réclamations contre les décisions du Bureau des marchés publics. Le droit de recours est censé améliorer la qualité des décisions prises en matière d'attribution des marchés publics et d'accélérer le règlement des différends en réduisant le nombre d'actions en justice.

##### **Création d'un système de référencement**

- Après l'expiration du marché, le pouvoir adjudicateur doit émettre un avis sur le fournisseur et lui attribuer une note. Trois avis consécutifs assortis de notes très basses entraînent l'interdiction de soumissionner à tous les marchés publics pendant un an.

##### **Simplification des procédures pour certains marchés**

- Une procédure simplifiée peut être utilisée pour les marchés de services juridiques et pour les achats de faible montant. Une collaboration préalable avec le soumissionnaire peut être un critère pour l'évaluation des offres. Le pouvoir adjudicateur n'est pas obligé de choisir l'offre du candidat le moins disant dès lors que le prix de l'offre retenue ne dépasse pas de plus de 20 % celui de la meilleure offre.
- La procédure électronique ne peut être utilisée que pour les marchés d'un montant inférieur à 200 000 EUR.

### Encadré 2.4. Principaux axes de la réforme de la réglementation des marchés publics (suite)

#### Autres mesures

- Un nouvel institut chargé de l'examen préalable des documents relatifs aux achats publics a été créé pour les marchés « d'importance majeure » financés par des fonds de l'Union européenne.
- Dans certains cas, les marchés peuvent être attribués directement, sans appel d'offres.
- Sous-traitance : la loi précise le volume de prestations dont l'exécution peut être sous-traitée dans le cadre d'un marché.

Le construction de routes se heurte à plusieurs obstacles de taille, notamment i) des lacunes dans l'application des règles de l'UE concernant les études d'impact sur l'environnement ; ii) des irrégularités dans les dépenses déclarées à la Commission européenne ; et iii) des procédures de planification inefficaces (encadré 2.5). Une vaste

### Encadré 2.5. Principaux obstacles à la construction d'autoroutes

#### Transparence des marchés publics

Les différends suscités par les décisions d'attribution des marchés publics ont considérablement retardé les projets routiers et, dans certains cas, les offres aux prix les plus bas ont été exclues de la procédure. Par exemple :

1. Tronçon Svrčinovec-Skalité (D3) : prévu pour 2012 ; marché passé en juin 2013 ;
2. Tronçon Ruskovce-Pravotice (R2) : prévu pour 2012 ; marché passé en décembre 2013 ;
3. Tronçon Zvolen, východ-Pstruša (R2) : prévu pour 2012 ; marché passé en juillet 2014.

#### Études indépendantes d'impact sur l'environnement et de faisabilité

La liaison entre Bratislava et l'est du pays a subi des retards dus au traitement de l'impact écologique du projet d'autoroute sur des sites Natura 2000. La liaison Turany-Hubová (D1) a été retardée de plus de deux ans à cause de discussions avec la Commission européenne concernant la nécessité d'effectuer une nouvelle étude d'impact suivant la méthodologie prévue par les directives européennes. Les autorités slovaques se sont rangées à l'avis de la Commission mais une nouvelle évaluation est maintenant en cours après la modification du projet.

#### Procédures d'acquisition des terrains

La procédure suivie pour l'acquisition des terrains avant le début des travaux de construction a ralenti l'exécution de certains projets : par exemple, ceux de Čadca et de la liaison Bukov-Svrčinovec (D3) initialement prévus pour 2013.

#### Questions administratives

Le versement des fonds européens dans le cadre du programme opérationnel « Transports » a été suspendu entre août 2011 et juin 2012 du fait d'irrégularités dans les dépenses déclarées à la Commission européenne.

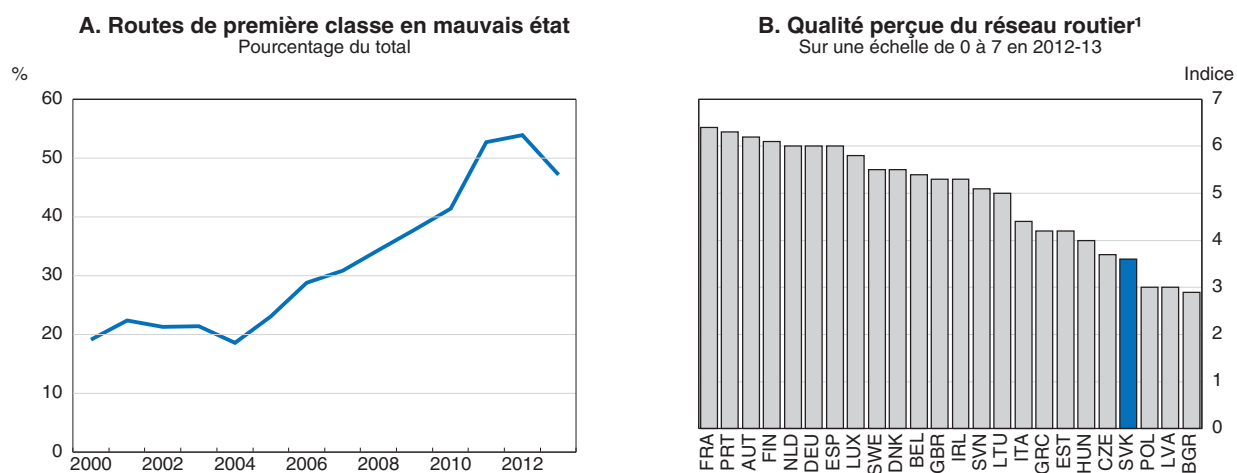
Des changements apportés aux certificats d'urbanisme ont retardé la réalisation du raccordement entre Žilina et Brodno-Kysucké Nové Mesto (D3), initialement prévue pour 2013.

Source : UVO ; NDSAS ; Roth (2012).

réforme du secteur public, telle que décrite au chapitre 1, devrait remédier à ces dysfonctionnements et accélérer ainsi la construction des infrastructures de transport.

Une attention particulière doit être accordée à la qualité des routes, perçue comme l'une des plus mauvaises de l'UE (graphique 2.15). Les routes de première, deuxième et troisième classes sont particulièrement dégradées, alors que la plupart des autoroutes et des voies express sont relativement neuves. Les problèmes de qualité se sont particulièrement aggravés récemment, puisque la moitié des routes de première classe sont désormais considérées comme étant en mauvais état, contre moins de 20 % en 2010. La tendance est la même pour les routes de deuxième classe. Depuis 2014, le système de péage électronique instauré pour les camions de plus de 3.5 tonnes a été étendu à un plus grand nombre de routes de première classe, ce qui a peut-être contribué à ralentir la dégradation du réseau routier.

Graphique 2.15. **La qualité des routes laisse à désirer**



1. Moyenne pondérée. Dans votre pays, comment qualifieriez-vous les aspects suivants des infrastructures de transport ? (1 = extrêmement sous-développé, parmi les plus mauvais au monde ; 7 = vaste et en bon état, parmi les meilleurs au monde).

Source : Ministère des Transports, des Postes et des Télécommunications et Forum économique mondial, *Executive Opinion Survey*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933156615>

Le développement du transport ferroviaire pourrait soulager le transport routier et réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur. Les infrastructures ferroviaires sont vétustes et dépréciées. L'absence d'interopérabilité avec les systèmes ferroviaires des pays voisins constitue aussi un obstacle au développement du transport de marchandises (PUSR, 2011). Dans le cadre des priorités d'investissement fixées pour 2014-20, les autorités ont récemment mis l'accent sur l'électrification, l'interopérabilité et la modernisation des voies, afin qu'elles puissent être empruntées par des trains plus rapides, en particulier sur le réseau RTE-T (OECD, 2013f). Les tarifs ferroviaires réglementés qui ont été appliqués jusqu'en 2011 ont eux aussi contribué à avantager la route par rapport au rail. Leur réduction au niveau de la moyenne de l'UE cette année-là a marqué une étape décisive ; il faudrait qu'elle se poursuive et que l'usage de la route, parallèlement, devienne plus coûteux (PUSR, 2011).

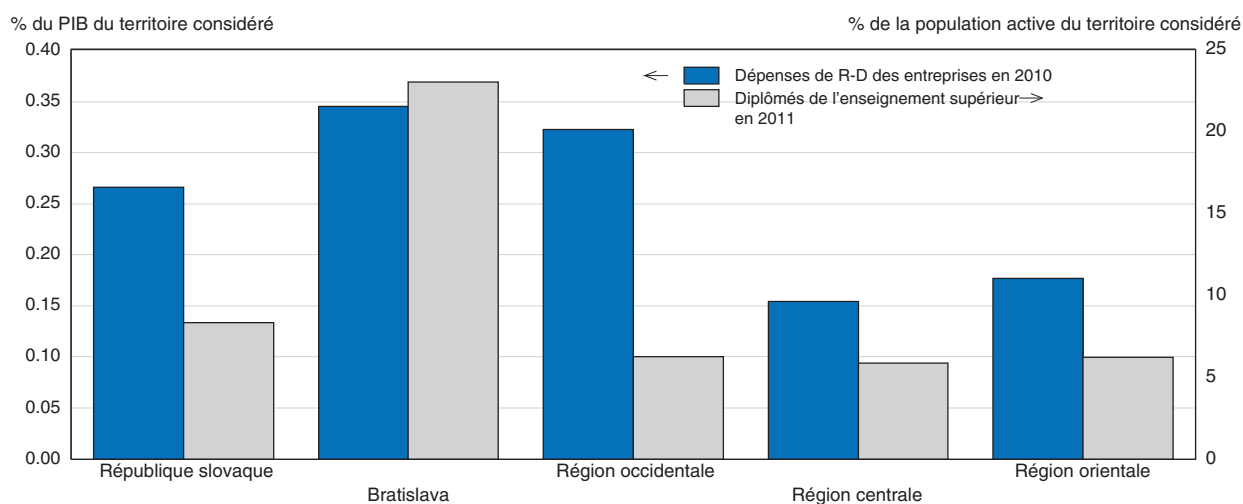
### **Favoriser l'adoption des nouvelles technologies pour améliorer la compétitivité dans les régions moins développées**

Les ressources consacrées aux activités de recherche-développement et à l'innovation sont faibles par rapport à ce que l'on observe dans les autres pays (OECD, 2013fg). La Slovaquie arrive à la 20<sup>e</sup> place sur 27 pays pour ce qui est de l'innovation dans l'UE (EU, 2014). En

conséquence, les entreprises nationales ont des capacités techniques limitées et se positionnent dans les activités d'aval de la chaîne de valeur mondiale, c'est-à-dire principalement dans les secteurs de l'assemblage ou de la fabrication de composants (OECD, 2013h). L'attrait des activités de R-D pour l'IDE est également limité par rapport aux pays comparables (RIS3, 2013). Renforcer le cadre de l'innovation afin de mieux tirer parti de la mondialisation est un défi national pour l'avenir.

Les disparités régionales constituent un obstacle supplémentaire dans la mesure où les ressources et les connaissances nécessaires sont quasiment inexistantes dans l'est et le centre du pays (graphique 2.16). Faute de chercheurs et d'ingénieurs, les entreprises sont moins à même d'utiliser et de copier la technologie (Cohen and Levinthal, 1989) et si les transferts de connaissances et les gains de productivité qui en découlent dépendent des ressources propres consacrées à la R-D, comme le montrent les données empiriques (Van Pottelsberghe de la Potterie and Lichtenberg, 2001 ; Griffith et al., 2004), la faiblesse de l'investissement privé dans la R-D ne peut qu'amoindrir ces perspectives de gains et l'attractivité des régions orientales pour l'activité économique.

Graphique 2.16. **La capacité d'absorption technologique des entreprises du centre et de l'est du pays doit être renforcée**



Source : Base de données de l'OCDE sur les régions et les villes.

Étant donné la faiblesse du cadre de l'innovation, les politiques publiques sont essentielles pour déclencher la transition vers une société de la connaissance en Slovaquie. La Stratégie pour l'innovation définit à juste titre une série de défis à relever pour une croissance plus équilibrée fondée sur la connaissance, notamment la nécessité de renforcer la recherche publique, les pôles d'activité, le crédit d'impôt en faveur de la R-D, le capital-risque, les pépinières d'entreprises, et d'affecter en priorité les ressources à des domaines de spécialisation liés aux avantages comparatifs locaux (RIS3, 2013). Certaines de ces questions étaient déjà abordées dans l'*Étude économique* de la République slovaque publiée en 2009, dont les principales recommandations restent d'actualité (OECD, 2009b). Un autre élément à considérer est la conception des politiques publiques et leur impact au niveau régional. Les mesures en faveur de l'innovation sont plus importantes dans les régions proches de la frontière technologique que dans les régions en retard, où l'on devrait plutôt chercher à encourager l'adoption et l'imitation des nouvelles technologies (OECD, 2012a).

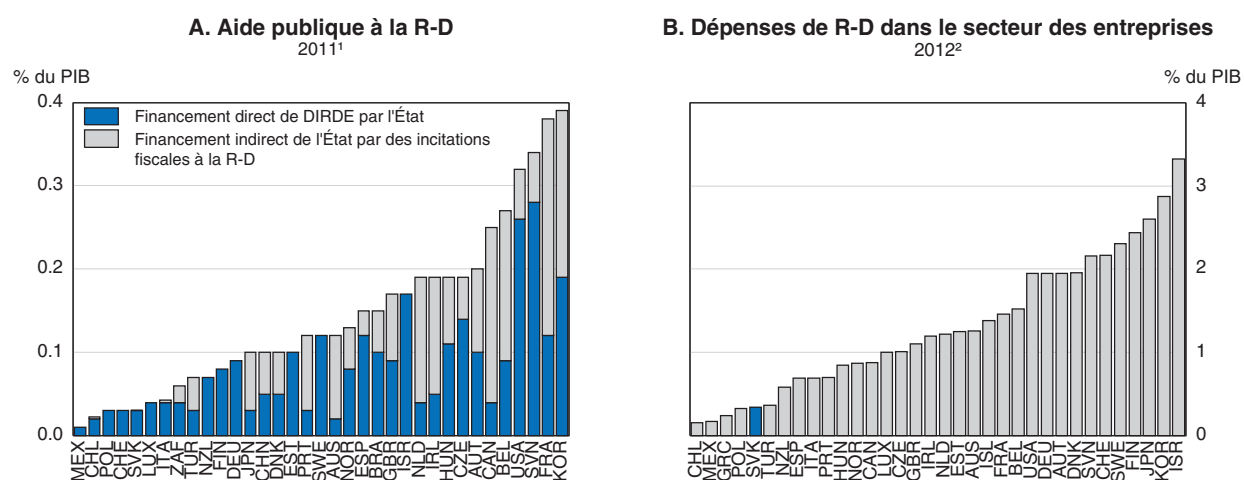


Afin de promouvoir la convergence régionale, il faudrait privilégier les mesures qui stimulent l'investissement dans la R-D et l'offre de qualifications propices à l'innovation et à l'adoption des technologies. Le développement des pôles d'activité faciliterait les transferts de technologie entre les entreprises ainsi qu'avec les universités et les centres de recherche.

### **Les incitations fiscales à la R-D pourraient être affinées de manière à favoriser l'adoption des technologies**

L'aide publique à la R-D est faible au regard des moyennes internationales (graphique 2.17). Les pays de l'OCDE ont largement recours dans ce domaine à des outils horizontaux comme les crédits d'impôt en faveur de la R-D, qui sont généralement plus neutres et moins lourds à gérer sur le plan administratif que les aides directes (Andrews and Criscuolo, 2013). Une meilleure conception et un renforcement de ces incitations pourraient être très bénéfiques. D'après des données empiriques, une réduction de 1 % des coûts de R-D au moyen de mesures incitatives se traduirait par une augmentation de 1 % du volume de R-D sur le long terme (Westmore, 2013).


**Graphique 2.17. L'aide publique à la R-D des entreprises est insuffisante**



1. 2010 pour l'Australie, la Belgique, le Brésil, le Chili, l'Espagne, l'Irlande et Israël ; 2009 pour l'Afrique du Sud, la Chine et le Luxembourg ; et 2008 pour la Suisse.

2. 2011 pour l'Australie, la Corée, l'Islande, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Turquie, et 2010 pour le Chili.

Source : OCDE (2013g), *Science, Technology and Industry Scoreboard* et OCDE, *Base de données sur la science, la technologie et les brevets*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933156625>

Les autorités ont opportunément réformé le crédit d'impôt pour la R-D. Adopté en 2009, ce dispositif permet aux entreprises de demander un allègement d'impôt égal à 19 % de leurs dépenses de R-D – le taux de l'impôt sur les sociétés – pendant trois années consécutives au maximum. Toutefois, l'imposition d'un seuil de dépenses à dépasser pour avoir droit au crédit d'impôt en a fait une mesure impopulaire, le seuil en question, variable selon la taille de l'entreprise et le type de recherche, étant très élevé : pour la recherche fondamentale (recherche appliquée), il était initialement fixé à 0.25 (1.5) million EUR pour les micro et les petites entreprises, à 0.5 (2.5) million EUR pour les entreprises moyennes et à 1 (3.5) million EUR pour les grandes entreprises. Dans la pratique, cela revenait à exclure une grande majorité des micro et petites entreprises du dispositif, mais ces critères ont été supprimés en décembre 2013.



La conception des incitations fiscales à la R-D est essentielle pour contenir les coûts budgétaires et obtenir des effets nets (Criscuolo et al., 2009). Lorsqu'elles sont fondées sur le volume, elles peuvent entraîner d'importantes pertes d'efficacité en finançant des dépenses qui auraient eu lieu de toute façon (Andrews and Criscuolo, 2013). De manière générale, elles profitent aussi principalement aux grandes entreprises et à celles qui sont déjà installées. Les autorités devraient envisager un système hybride, avec un allègement d'impôt calculé sur la base du volume des dépenses de R-D au-dessous d'un certain seuil et sur l'accroissement de ces dépenses au-delà. Cette dernière composante réduirait les pertes d'efficacité, même si elle implique une charge administrative plus lourde (Andrews and Criscuolo, 2013) et suppose, dans le cas de la Slovaquie, un réel effort d'amélioration de l'efficacité dans le secteur public (chapitre 1). Les autorités pourraient en particulier étudier l'expérience de l'Irlande, où un double système de ce type a été adopté récemment (Haugh, 2013).

Sous sa forme actuelle, le crédit d'impôt en faveur de la R-D pourrait aussi gagner en efficacité et mieux stimuler l'adoption des technologies dans les petites entreprises et les entreprises nouvelles. Dans le secteur des nouvelles technologies, par exemple, les start-up et les PME ne font pas toujours de bénéfices durant les premières années qui suivent leur création et ne peuvent donc pas bénéficier de ce soutien. Le crédit d'impôt serait plus efficace s'il était directement remboursable (OECD, 2013i). Une autre piste de réforme favorable aux PME consisterait à autoriser la déduction des dépenses relatives aux activités de R-D sous-traitées.

Même si les incitations fiscales à la R-D sont remboursables et que des possibilités de report sont prévues, les entreprises nouvelles peuvent ne pas en profiter pleinement lorsqu'elles ne disposent pas de la mise de fonds requise au départ pour lancer un projet innovant. Dans ce cas, les aides directes offrent une solution complémentaire à condition d'être conçues de manière à réduire les coûts administratifs (Andrews and Criscuolo, 2013). Elles peuvent aussi servir de certificat de qualité et permettre ainsi aux jeunes entreprises innovantes d'accéder à des sources de financement extérieur (Busom et al., 2012). L'essentiel est de trouver le bon équilibre entre crédits d'impôt et aides directes.

### ***Le pays a besoin de diplômés de l'enseignement supérieur professionnel***

Pour favoriser la pénétration des nouvelles technologies dans les régions moins développées, il est essentiel que les entreprises puissent recruter davantage de diplômés de l'enseignement supérieur. Or, en Slovaquie, 19 % seulement des personnes âgées de 25 à 64 ans ont fait des études supérieures, contre 32 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Le tableau est plus favorable lorsque l'on regarde la part des diplômés de l'enseignement supérieur parmi la jeune génération, mais l'écart entre la Slovaquie (26 %) et la zone OCDE (39 %) n'en reste pas moins identique. Bien que ce résultat soit encore assez faible par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays, l'écart devrait se combler car les nouveaux diplômés ont une démographie plus favorable en Slovaquie (OECD, 2013b).

Les programmes d'enseignement supérieur professionnel (type 5B), qui sont orientés vers la pratique ou les matières techniques et permettent d'acquérir des compétences professionnelles spécifiques directement utilisables sur le marché du travail, sont quasiment inexistantes en Slovaquie : en 2011, ils comptaient 1.2 % d'inscrits parmi les étudiants, contre 13.2 % en moyenne dans l'UE (EC, 2014). Le développement de formations supérieures courtes, actuellement envisagé par les autorités, qui comporteraient des stages pratiques en entreprise et permettraient d'acquérir des compétences axées sur l'emploi, pourrait donner au pays les travailleurs dont il a besoin pour utiliser les nouvelles technologies.

Ces programmes devraient aussi doter les étudiants d'un socle de connaissances générales solides afin qu'ils soient capables de s'adapter au changement technologique (Handel, 2012). Au moment où une nouvelle loi sur l'enseignement supérieur est en préparation, les autorités devraient s'intéresser tout spécialement à ce problème.

### **Les pôles d'activité pourraient faciliter les transferts de technologies**

Promouvoir les relations entre les entreprises et les acteurs de l'innovation pourrait encourager l'adoption des nouvelles technologies et les activités innovantes en créant un marché du travail local, en tirant parti de la proximité des acteurs pour assurer la diffusion des connaissances et en utilisant des infrastructures communes (OECD, 2011c, 2009c). Les politiques publiques peuvent aider les acteurs publics et privés à collaborer et à échanger des connaissances. Ainsi, la promotion de la collaboration entre l'université, l'industrie et les pouvoirs publics a inspiré des programmes dans plusieurs pays de l'OCDE comme la Finlande, la France, la Norvège et la Suède (OECD, 2008). Le but de ces programmes n'est pas de créer des pôles d'activité *ex nihilo* mais de favoriser l'émergence et le développement de pôles d'activité latents. Il existe déjà plusieurs pôles d'activité en Slovaquie et ils sont relativement bien répartis sur l'ensemble du territoire (tableau 2.4).

Tableau 2.4. **Répartition régionale des pôles d'activité**

Industrie	Région				Total
	BA	Ouest	Centre	Est	
Technologie	3	7	2	4	16
Tourisme	0	2	5	2	9
Chasse et foresterie	0	0	1	0	1
Construction	0	1	0	0	1
Total	3	9	8	4	27

Source : Union des pôles d'activité ([www.uksk.sk/](http://www.uksk.sk/)) et Agence slovaque pour l'innovation et l'énergie ([www.siea.sk/klastre-na-slovensku/](http://www.siea.sk/klastre-na-slovensku/)).

Les chèques-innovation sont des instruments efficaces pour promouvoir la diffusion des connaissances (OECD, 2011c). Ils permettent aux entreprises de s'adresser à un prestataire de services de leur choix qui les aidera à définir et à mettre en œuvre leurs projets technologiques. Cette étape peut être particulièrement utile pour les PME qui risquent d'avoir du mal à nouer des relations avec les centres de recherche du fait de la petite taille de leurs projets. De plus, les chèques-innovation ont l'avantage d'être plus souples que la procédure actuelle de sélection administrative des entreprises, avec les difficultés inhérentes au choix des investissements d'avenir. L'expérience internationale montre qu'il peut être décidé à l'avance d'un simple tirage au sort ou de critères d'éligibilité transparents pour le cas où le nombre de chèques demandés dépasserait le nombre de chèques disponibles (OECD, 2010b).

Dans le contexte des pôles d'activité, les facilitateurs, qu'il s'agisse d'individus, de consultants privés ou d'organismes publics, jouent un rôle crucial pour la coopération entre les entreprises (OECD, 2008). Ils peuvent à cette fin organiser des activités de formation, fournir des services de soutien, assurer la promotion de pôles particuliers (Ingstrup and Damgaard, 2012) ou encore appuyer l'ensemble des pôles en sollicitant pour eux des fonds publics, en particulier des fonds de l'UE. De ce point de vue, le programme *Klustry* en République tchèque est un exemple intéressant : il aide à développer les compétences

sectorielles et la constitution de réseaux, principalement entre entreprises, dans toutes les régions en dehors de Prague, avec l'appui des fonds structurels de l'UE. La formation et l'information de ces facilitateurs contribueraient donc à renforcer les pôles d'activité existants.

Par ailleurs, l'instauration d'une procédure de sélection permettant d'attribuer les fonds disponibles aux pôles d'activité les mieux organisés soutiendrait une démarche d'excellence. C'est notamment ce qui a été fait en Suède (VINNVÄXT) et en France (pôles de compétitivité) ou encore en Allemagne avec le programme *InnoRegio* destiné aux régions en retard de développement. L'expérience internationale permet d'identifier les meilleures pratiques susceptibles d'aider les autorités à évaluer la qualité des pôles d'activité en vue d'accompagner leur développement (Kocker and Rosted, 2010).

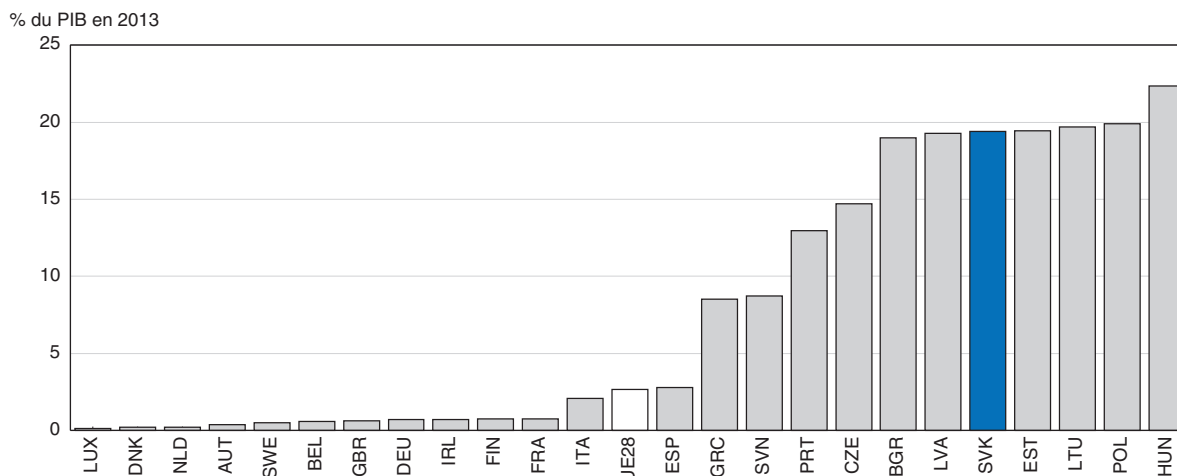
### **Améliorer la coordination entre les responsables des politiques d'innovation**

La coordination et la coopération sont indispensables pour tirer le meilleur parti de l'investissement, répondre aux besoins locaux, identifier les opportunités et détecter les goulets d'étranglement (OECD, 2014a and 2013j). De ce point de vue, il y aurait des progrès à faire au niveau institutionnel si l'on en juge par les conclusions de l'étude *Public Governance Review of Slovakia* (OECD, 2014b) et du chapitre 1. La coordination entre l'État et les autorités régionales est également essentielle en matière de conception et d'application des politiques d'innovation. Ainsi, en Slovaquie, la stratégie de spécialisation intelligente a été mise en œuvre au niveau national et uniquement à ce niveau alors qu'elle était censée se fonder sur les avantages comparatifs régionaux et locaux identifiés aux échelons concernés. Cette situation s'explique par la petite taille du pays et le manque de capacités techniques des régions, mais, en France, la même stratégie de spécialisation montre que les capacités techniques peuvent être apportées par le centre et intégrées au niveau régional, ce qui permet d'améliorer les évaluations et la cohérence entre les régions (OECD, 2008). L'étude de cas lancée à Východné Slovensko en juin 2014 a pour but d'appliquer les principes de l'OCDE énoncés dans la Recommandation sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement (OECD, 2014a) et devrait en outre aider à repérer les derniers obstacles à l'investissement local.


## **Tirer le meilleur parti possible des fonds de l'UE**

La Slovaquie compte parmi les principaux bénéficiaires des fonds de l'UE et ceux-ci représentent pour elle une importante source de financement public (graphique 2.18). Sur la période de programmation 2007-13, la Slovaquie a reçu 11.6 milliards EUR de l'UE, soit un montant équivalent à celui de l'investissement public. Au cours de la prochaine période de programmation (2014-20), les fonds alloués par l'UE à la Slovaquie atteindront près de 14 milliards EUR, c'est-à-dire quasiment 20 % du PIB de 2013 (graphique 2.18). Si l'on raisonne en termes de montant par habitant, la Slovaquie est le deuxième bénéficiaire des fonds de l'UE, après l'Estonie. Les fonds de l'UE offrent au pays une occasion unique de s'attaquer aux disparités régionales tout en renforçant le développement de l'ensemble de l'économie.

La contribution des fonds de l'UE à la croissance future dépend de l'efficacité avec laquelle ils sont absorbés et utilisés, y compris au niveau régional. De ce point de vue, plusieurs obstacles institutionnels ont été rencontrés au cours la période de programmation écoulée : i) la charge administrative des procédures, ii) le manque de capacités de gestion, iii) l'absence de transparence dans la sélection des projets et les marchés publics, iv) la corruption, et v) le défaut d'implication des autorités régionales (chapitre 1). Pour que les fonds de l'UE aient un plus grand impact sur la convergence régionale et répondent mieux aux

Graphique 2.18. **La Slovaquie est l'un des principaux bénéficiaires des fonds structurels et de cohésion de l'UE sur la période 2014-20**

Source : DG Regio ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.cfm)) et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933156637>

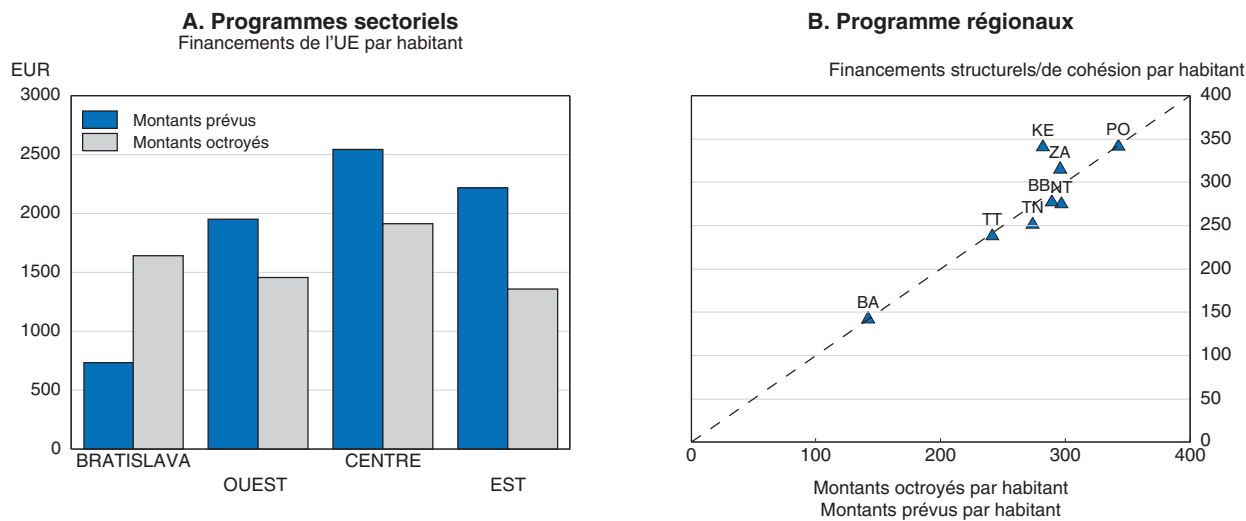
besoins locaux, il faudrait en allouer une plus grande partie aux régions pauvres et associer plus étroitement les autorités régionales à la conception des programmes qu'ils servent à financer.

### **Les fonds de l'UE pourraient contribuer davantage à la convergence régionale**

Il est essentiel d'augmenter la part des fonds alloués aux régions pauvres pour promouvoir la convergence régionale. En théorie, la répartition régionale des fonds est censée favoriser les régions moins développées. Au cours de la période de programmation 2007-13, la région de Bratislava aurait dû recevoir environ un tiers du montant moyen par habitant alloué aux trois autres régions, mais les fonds octroyés ont en fait atteint à peu près le même niveau dans toutes les régions (graphique 2.19, partie A). Au cours de la prochaine période de programmation, l'écart devrait être plus grand : le montant par habitant prévu pour toutes les régions sauf celle de Bratislava est en hausse d'un quart en moyenne, alors qu'il a baissé de 8 % pour la région de Bratislava.

Les programmes opérationnels régionaux jouent aussi un rôle clé dans la réduction des disparités régionales étant donné que les principales contraintes pesant sur la croissance peuvent varier considérablement d'une région à l'autre selon le niveau de développement (D'Costa et al., 2013). De plus, ces programmes sont moins susceptibles de faire l'objet de réaffectation de fonds entre les régions (graphique 2.19). Cela étant, ils ne sont pas assez développés en Slovaquie où l'on en compte seulement deux, représentant à peine 13 % du total des fonds alloués au pays par l'UE, contre neuf programmes sectoriels (tableau 2.5). Les autres pays du groupe de Visegrad se sont dotés de programmes opérationnels régionaux pour chacune de leurs régions. Aucun changement n'est prévu à cet égard pour la prochaine période de programmation.

Les financements correspondraient sans doute mieux aux besoins locaux si les autorités régionales étaient plus étroitement associées à la conception des programmes. Au cours de la période de programmation 2007-13, les régions autonomes n'ont pas pris part, faute de moyens, à la phase préparatoire des programmes opérationnels régionaux (Bucek, 2011). Elles n'y ont été associées qu'ultérieurement, après avoir bénéficié d'une

Graphique 2.19. **Les régions les moins dynamiques reçoivent généralement moins de fonds de l'Union européenne que prévu**

Source : Cadre de référence stratégique national et programmes opérationnels régionaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933156642>

Tableau 2.5. **Part des fonds de l'UE allouée aux programmes régionaux**

Pologne	Hongrie	République tchèque	Slovaquie
25 %	23 %	19 %	13 %

Source : Cadre de référence stratégique national 2007-13 (European Commission, 2008 ; MDVRR, 2007)

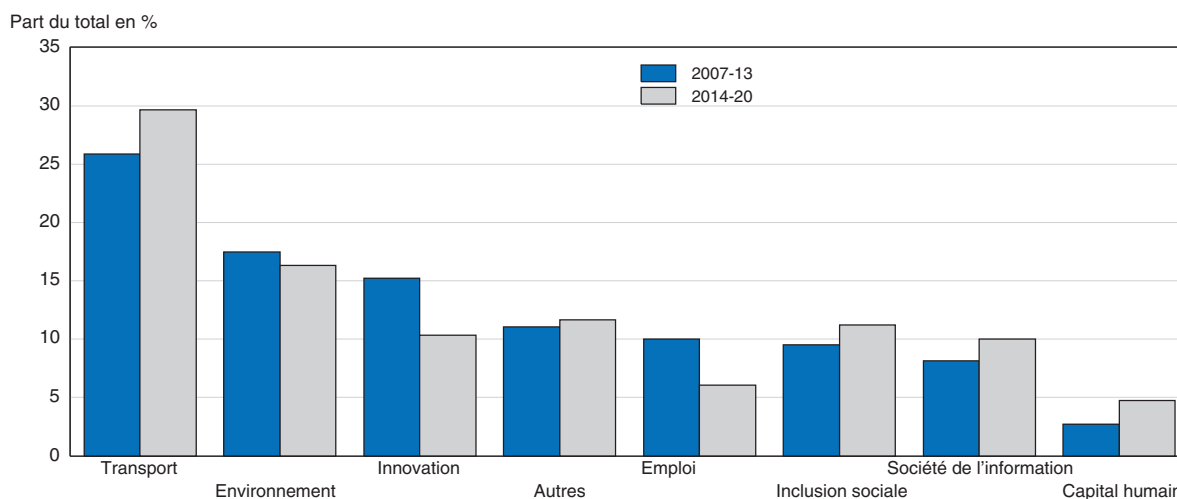
assistance technique leur ayant permis de développer leurs capacités (MPRV, 2011). Au cours de la prochaine période de programmation, il sera tenu compte des besoins de chaque région dans le cadre des stratégies intégrées que mettront au point les régions autonomes en coopération avec d'autres acteurs régionaux. Les régions autonomes seront également chargées de sélectionner les projets au titre du Programme opérationnel régional intégré. Cette initiative va dans la bonne direction ; il faudra veiller à lui donner suite tout en fournissant davantage d'assistance technique aux régions afin qu'elles puissent développer leurs capacités.

### **La répartition des fonds entre les différentes priorités est conforme aux grands défis auxquels la Slovaquie est confrontée**

Les priorités de la politique de cohésion de la Slovaquie pour la période de programmation 2014-20 correspondent aux principaux enjeux évoqués ici dans le contexte des mesures à prendre pour stimuler la croissance dans tout le pays : i) un cadre propice à la croissance économique et à la création d'emplois ; ii) le développement du capital humain et une augmentation des taux d'activité ; iii) un environnement favorable à l'innovation ; iv) une administration moderne et professionnelle ; et v) une exploitation durable et efficiente des ressources naturelles. Le développement des infrastructures de transport continuera de recevoir la plus grande part des fonds (MoF, 2014). Les mesures en faveur de l'innovation et de la R-D verront leur augmenter de 50 %, ce qui les mettra au même niveau que dans les autres pays du groupe de Visegrad au cours de la période de programmation 2007-13. Le développement des infrastructures dans le domaine des TIC demeure une priorité, conformément aux projets d'extension des services administratifs en ligne (MoF, 2014;

MV, 2014). L'enveloppe allouée à l'emploi vise à juste titre le chômage de longue durée, la mobilité de la main-d'œuvre et l'insertion des jeunes sur le marché du travail (MPSVR, 2014). Elle a été majorée de quatre points de pourcentage mais n'en reste pas moins faible par rapport à d'autres pays européens. La diminution de la part des financements affectés aux programmes en faveur de l'emploi et de l'innovation, pourtant considérés comme des enjeux essentiels pour l'employabilité et la productivité des travailleurs, ainsi que pour l'attractivité du pays auprès des investisseurs, est préoccupante (graphique 2.20).

Graphique 2.20. **La répartition sectorielle des fonds de l'UE répond aux défis posés par la croissance**



Source : DG Regio et programmes opérationnels pour la période de programmation 2014-20.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933156657>

### Recommandations visant à favoriser une croissance inclusive dans les régions les moins dynamiques

#### Principales recommandations

#### **Renforcer la capacité d'adoption des nouvelles technologies et réduire les obstacles liés aux transports**

- Développer l'enseignement supérieur professionnel et favoriser la coopération avec les employeurs.
- Mettre en place des incitations financières en faveur de l'adoption des nouvelles technologies et des dépenses d'innovation.
- Améliorer les infrastructures nationales de transport routier et ferroviaire ainsi que les liaisons internationales.

#### **Renforcer la mobilité et l'employabilité de la population afin de faire reculer le chômage et l'inactivité**

- Pour développer le marché du logement locatif, supprimer progressivement les aides à l'accès à la propriété et élargir le champ d'application des allocations logement soumises à conditions de ressources.
- Étayer les dispositifs de formation et d'aide à la recherche d'emploi, et supprimer progressivement les programmes de travaux publics.

### **Recommandations visant à favoriser une croissance inclusive dans les régions les moins dynamiques (suite)**

- Veiller à ce que les dispositions relatives aux salaires minimums et à l'extension juridique des conventions collectives soient appliquées sans nuire aux perspectives d'emploi des personnes concernées, en particulier dans les régions moins développées.

#### **Réduire l'inadéquation des qualifications et mieux intégrer les groupes défavorisés, en particulier la population rom**

- Mettre en place un système d'enseignement professionnel et de formation en alternance, et accorder une attention particulière à la transition de l'école à l'emploi dans les régions de l'Est.
- Renforcer sur les plans quantitatif et qualitatif le système d'éducation de la petite enfance, et veiller à ce que les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés puissent largement y accéder, en particulier les jeunes Roms.

#### **Fonds de l'UE**

- Fournir aux régions pauvres une part plus importante des fonds de l'UE et faire en sorte qu'elles puissent jouer un rôle plus important dans la conception des programmes.

#### **Autres recommandations**

##### **Logement**

- Supprimer les aides versées aux jeunes pour l'achat d'un logement, la prime d'État au titre de l'épargne logement et les prêts hypothécaires à taux bonifié.
- Assouplir les contrats de location et encourager le recours aux contrats à durée déterminée renouvelables.

##### **Marché du travail**

- Accroître les ressources consacrées aux programmes d'activation et au service public de l'emploi (SPE). Redistribuer les ressources entre les différentes agences du SPE en fonction des taux de chômage observés localement. Accélérer la mise en œuvre de la réforme du SPE. Externaliser une partie des activités de soutien à la recherche d'emploi afin de pallier le manque de capacité.
- Limiter le champ d'application des subventions salariales destinées aux jeunes. Pérenniser la réduction du coin fiscal sur les bas salaires. Supprimer l'obligation de travail imposée aux bénéficiaires de l'aide sociale par les communes. Rendre le travail financièrement plus attrayant en instaurant des prestations liées à l'exercice d'un emploi.

##### **Éducation**

- Instaurer un dispositif de chèques-formation afin d'encourager la participation à la formation continue.
- Offrir des incitations financières aux entreprises, sous la forme d'allègements fiscaux par exemple, pour qu'elles proposent des places d'apprentissage, tout en accompagnant ces mesures d'un strict contrôle de qualité.
- Développer les statistiques nécessaires pour évaluer l'efficacité des programmes de soutien à la population Rom.

##### **Transports et innovation**

- Veiller à l'efficacité de la réforme des marchés publics.



### **Recommandations visant à favoriser une croissance inclusive dans les régions les moins dynamiques (suite)**

- Mettre en place un système de chèques-innovation et réformer le crédit d'impôt en faveur de la R-D de manière à ce qu'il soit restituable. Encourager les facilitateurs des pôles d'activité et le recours à une procédure de sélection concurrentielle pour l'attribution des financements.
- Fournir une assistance technique aux autorités régionales afin qu'elles puissent se doter des capacités qui permettront de les associer davantage à l'évaluation et au pilotage des politiques d'innovation au niveau régional.

### **Bibliographie**

- Ahrend, R. et al. (2014), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", *Regional Development Working Papers* 05, OECD Publishing.
- Andrews, D. and Ch. Criscuolo (2013), "Knowledge-Based Capital, Innovation and resource Allocation", *OECD Working Papers* 1046, OECD Publishing.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011) "Housing Markets and Structural Policies in OECD countries", *Economics Department Working Papers* 836, OECD Publishing.
- Banerjee, B. and M. Jarmuzek (2009), "Anatomy of Regional Disparities in the Slovak Republic", *IMF Working Papers* 09/145.
- Bassanini, A. et al. (2005), "Workplace Training in Europe", *IZA Discussion Papers* No. 1640.
- BIS (2013), "Youth Unemployment: Review of training for Young people with low qualifications", *BIS Research Papers* 101.
- Boone, J. and J.C. van Ours (2004), "Effective Active Labour Market Policies", *IZA Discussion Papers*.
- Buček, J. (2011), "Building of regional self-government in Slovakia: the first decade", *Geographical Journal*, 63 1, 3-27.
- Busom, I., B. Corchuelo and E. Martínez-Ros (2012), "Tax Incentives and Direct Support for R&D: What Do Firms Use and Why?", *Business Economics Working Papers* id-11-03, Universidad Carlos III, Instituto sobre Desarrollo Empresarial "Carmen Vidal Ballester".
- Card, D., J. Kluge and A. Weber (2010), "Active labour market analysis policy evaluations: A meta analysis", *Economic Journal* 120.
- CECODHAS (2012), *The Housing Europe Review 2012*, [www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012](http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012).
- Cedefop (2013), *Early leaving from VET in Slovakia*, Cedefop Report.
- Cohen W.M. and D.A. Levinthal (1989), "Innovation and learning: The two faces of R&D", *The Economic Journal*, Vol. 99.
- Combes, P-P., G. Duranton and L. Gobillon (2008), "Spatial wage disparities: Sorting matters!", *Journal of Urban Economics* 63(2):723-42.
- Criscuolo, Ch., , D. Czarnitzki, C. Hambro and J. Warda (2009), "Design and Evaluation of tax incentives for business Research and Development: Good practice and future Development", final report submitted to the Expert Group on Impacts of R&D tax incentives to the European Commission, Directorate General – Research.
- D'Costa, A. et al. (2013), "Structure, Policies, Institutions and Regional Growth", *Regional Development Working Papers*, OECD Publishing.
- Dijskara L., P. Annoni and K. Kozovska (2011), "EU regional competitiveness index", *EU Working Papers* n.0.2/2011.
- Kocker and Rosted (2010), *Promoting cluster excellence: Measuring and benchmarking the quality of cluster organisations and performance of clusters*, VDI/VDE Innovation and Technik GmbH, FORA.



- European Commission (2008), *Cohesion Policy 2007-13: National Strategic Reference Frameworks*, European Union Regional Policies, EC, Brussels
- European Commission (2013), “PES Approaches for Sustainable Activation of Low Skilled Adults and Youths: Work-first or Train-first?”, *Analytical Papers*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, EC, Brussels.
- European Commission (2014), “Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Slovakia”, Commission Staff Working Documents (2014)426 final, EC, Brussels
- European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion, Public Employment Services, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en>.
- ECB (2003), “Structural Factors in the EU Housing Markets”, *European Central Bank*.
- EU (2012), *Mind the gap: Education inequality across the EU regions*, EU Report authored by the NESSE network.
- EU (2014), *Innovation Union Scoreboard*, European Union.
- Eurostat (2010), *Minimum wage statistics*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-32-11-798/EN/KS-32-11-798-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-11-798/EN/KS-32-11-798-EN.PDF).
- Fidrmuc, J. (2004), “Migration and regional adjustment to asymmetric shocks in transition economies”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 32.2.
- Griffith R., S. Redding and J. van Reenen (2004), “Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries”, *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Vol. 86(4).
- Grubb, D. (1999), “Lessons from Education and training for youth: five precepts”, in *Preparing Youth for the 21st Century: The Transition from Education to the Labour Market*, OECD Publishing.
- Handel, M.J. (2012), “Trends in Job Skill Demands in OECD countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.143*.
- Harvan, P. (2010), “Evaluation of Efficiency and Effectiveness of spending on active labour market policies”, *Economic Analysis No. 20*, Financial Policy Institute, Slovak Republic.
- Haug, D. (2013), “From brain to bricks”, *OECD Working Papers No. 1094*, OECD Publishing.
- Hüfner, F. (2009), “Adjusting Housing Policies in Slovakia in light of Euro Adoption”, *Economics Department Working Papers 682*, OECD Publishing.
- INESS (2013), *Minimálna mzda – účinný nástroj na zvyšovanie nezamestnanosti*, [www.iness.sk/media/file/pdf/publikacie/Minimalna\\_%20mzda\\_Final.pdf](http://www.iness.sk/media/file/pdf/publikacie/Minimalna_%20mzda_Final.pdf).
- Ingstrup M.B. and T. Damgaard (2012), “Cluster facilitation from a cluster life cycle perspective”, *European Planning Studies*, Vol. 21.4.
- Keogh, H. (2009), *The state and development of adult learning and education in Europe, North-America and Israel*, Regional synthesis report, UNESCO Institute for Lifelong Learning, Hamburg.
- Kluge, J. (2010), “The effectiveness of European active labour market programs”, *Labour Economics* 17.
- Martin, J. and D. Grubb, (2001), “What work and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies”, *Institute for Labour Market Policy Evaluation Working Papers*, No. 14, IFAU.
- MDVRR (2007), *Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Národný Strategický Referenčný Rámec 2007-2013*.
- MoF (2014), *Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, Ministerstvo financií SR (2014), Operačný program Integrovaná infraštruktúra 2014-2020*.
- MPSVR (2014), *Operačný program Ľudské zdroje na programové obdobie 2014-2020, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR*.
- MPRV (2011), *Hodnotenie výkonu činnosti sprostredkovateľských orgánov pod Riadiacim orgánom pre ROP, Hodnotiaca správa, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR*.
- MV (2014), *Operačný program efektívna Verejná správa, Ministerstvo vnútra slovenskej republiky*.
- NDSAS, [www.ndsas.sk/useky-janovce---jablonov--ii-usek/44223s43600c](http://www.ndsas.sk/useky-janovce---jablonov--ii-usek/44223s43600c).
- NRP (2014), *National Reform Programme of the Slovak Republic*, April (NRP), Slovak Government, Government Office.
- Nickell, S.J. (1998), “Unemployment: Questions and some Answers”, *Economic Journal*, 108(448).

- Oswald, A.J. (1996), "A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations", Part I, *Warwick Economics Research Papers* 475.
- OECD (2001), "Recent labour market development and prospects", in *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2004), "Improving Skills for More and Better Jobs: Does training make a Difference?", in *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2005a), "How Persistent are Regional Disparities in Employment", in *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2005b), "Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits", in *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2005c), *Promoting Adult Learning*, OECD Publishing.
- OECD (2007), *Jobs for Youth: Slovak Republic*, OECD Publishing.
- OECD, (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2009a), "The employment and social policy response to the job crisis", in *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2009b), *Economic Surveys: Slovakia*, OECD Publishing.
- OECD (2009c), *Clusters innovation and entrepreneurship*, OECD publishing.
- OECD (2010a), *Economic Survey of Germany*, OECD Publishing.
- OECD (2010b), *Innovation Vouchers*, in *OECD Innovation Handbook*, OECD Publishing.
- OECD (2011a), "Housing and the Economy: Policies for renovation" in *Going for Growth 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2011b), "Does Participation in Pre-primary Education Translate into Better Learning Outcomes at School?", in *PISA in Focus 1*, OECD Publishing.
- OECD (2011c), *Regions and Innovations*, OECD Publishing.
- OECD (2011d), *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *Promoting growth in all regions*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Economic Surveys: Slovakia*, OECD Publishing.
- OECD (2012c), *Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing.
- OECD (2012e), *Quality matter in early childhood education and care*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *OECD Regions at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *Education at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), "Activating Jobseekers: Lessons from Seven OECD countries", in *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2013d), *Excellence through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed*, Vol. II, OECD Publishing.
- OECD (2013e), *Economic Surveys: Brazil*, OECD Publishing.
- OECD (2013f), "Spending on Transport Infrastructure 1995-2011", *International Transport Forum*, OECD Publishing.
- OECD (2013g), *Science and Technology and Innovation Scoreboard*, OECD Publishing.
- OECD (2013h) *Trade in value added:Country Note Slovakia*, OECD Publishing.
- OECD (2013i), *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*, OECD Publishing.
- OECD (2013j), *Investing together – Working effectively across levels of government*, OECD Publishing.
- OECD (2014a), *Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD Publishing.
- OECD (2014b), *Public Governance Reviews Slovak Republic Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Publishing.
- OECD (2014c), *Economic Survey: Turkey*, OECD Publishing.

- Ok, W. and P. Tergeist (2003), "Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners", *Social, Employment and Migration Working Papers* No. 10, OECD Publishing.
- van Ommeren, I.N. and M. van Leuvensteijn(2005), "New Evidence of the Effect of Transaction Costs on Residential Mobility", *Journal of Regional Science* 45.
- Orszag, J.M. and D.J. Snower (2003), "Designing employment subsidies", *Labour Economics* 10(5).
- PAS (2013), *Konkurencieshopne regiony 21*, Podnikatelska aliancia Slovenska.
- van Pottelsberghe de la Potterie and F. Lichtenberg (2001), "Does Foreign Direct Investment Transfer Technology Across Borders?", *Review of Economics and Statistics*, 83(3), 2001, 490-497.
- PUSR (2011), *Problémy v sektore železničnej dopravy zo súťažného hľadiska*, Protimonopolný Úrad Slovenskej Republiky.
- RIS3 (2013), *Innovation Strategy for Smart Specialisation in Slovak Republic Report*, Ministry of Economy.
- Rosenthal, S.S. and W. Strange (2004), "Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies", in *Handbook of regional and urban economics*, Vol. 4, Henderson, V. and J.-F. Thisse (eds.), 2119-71, Amsterdam, North- Holland.
- Roth, P. (2012), "Dálnice D1, úsek Turany – Hubová, Hodnocení vlivů na lokality soustavy Natura 2000".
- Sutherland, D., S. Araujo, B. Egert and T. Kozluk (2009), "Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies", *Economics Department Working Papers* 546, OECD Publishing.
- UNDP (2012), *Report on the living conditions of Roma households in Slovakia 2010*, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava.
- UVO , [www.uvo.gov.sk/evestnik/-/vestnik/228188](http://www.uvo.gov.sk/evestnik/-/vestnik/228188).
- Vagac, L. (2013), *Internal Labour mobility in Slovakia*, European Employment Observatory, June.
- Westergaard-Nielsen, N. and A.R. Rasmussen (1999), "The Impact of subsidies on the number of Apprenticeships", *Research in labor economics* 18.
- Westmore, B. (2013), "R&D, Patenting and Productivity: The Role of Public Policy", *Economics Department Working Papers* n.1047, OECD Publishing.
- World Bank (2012), *Policy Advice on the Integration of Roma in the Slovak Republic*, World Bank, Washington, DC.



## **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 liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser 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 Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

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

Études économiques de l'OCDE

# RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

THÈMES SPÉCIAUX : REFORMER LE SECTEUR PUBLIC ; STIMULER LA CROISSANCE  
DANS LES RÉGIONS LES MOINS DYNAMIQUES

## Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2015  
Allemagne, mai 2014  
Australie, décembre 2014  
Autriche, juillet 2015  
Belgique, février 2015  
Brésil, octobre 2013  
Canada, juin 2014  
Chili, octobre 2013  
Chine, mars 2015  
Colombie, janvier 2015  
Corée, juin 2014  
Danemark, janvier 2014  
Espagne, septembre 2014  
Estonie, janvier 2015  
États-Unis, juin 2014  
Fédération de Russie, janvier 2014  
Finlande, février 2014  
France, mars 2015  
Grèce, novembre 2013  
Hongrie, janvier 2014  
Inde, novembre 2014  
Indonésie, mars 2015

Irlande, septembre 2015  
Islande, juin 2013  
Israël, décembre 2013  
Italie, février 2015  
Japon, avril 2015  
Lettonie, février 2015  
Luxembourg, mars 2015  
Mexique, janvier 2015  
Norvège, mars 2014  
Nouvelle-Zélande, juin 2015  
Pays-Bas, avril 2014  
Pologne, mars 2014  
Portugal, octobre 2014  
**République slovaque, novembre 2014**  
République tchèque, mars 2014  
Royaume-Uni, février 2015  
Slovénie, mai 2015  
Suède, mars 2015  
Suisse, novembre 2013  
Turquie, juillet 2014  
Union européenne, avril 2014  
Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-svk-2014-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2014-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) pour plus d'informations.

Volume 2014/16  
Novembre 2014

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

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2014 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3534  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-20737-0  
10 2014 16 2 P



9 789264 207370