

Chapitre 1

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

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

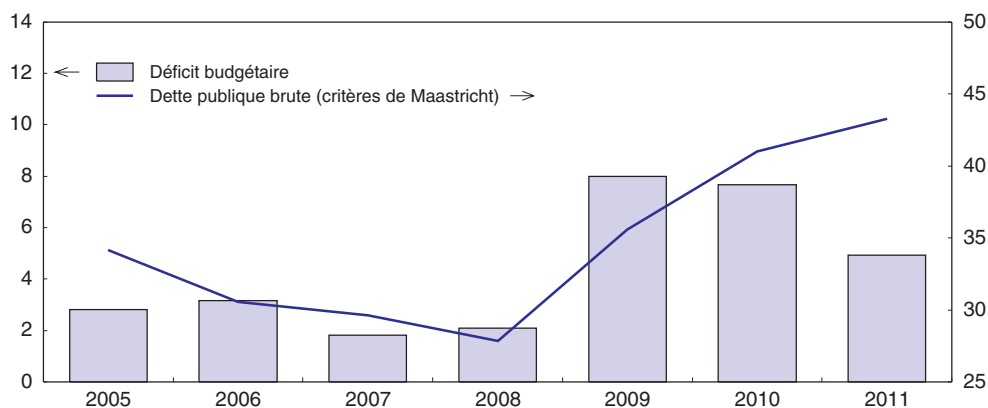
Restaurer la viabilité des finances publiques

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

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

Graphique 1.1. Dette et déficit bruts des administrations publiques

En pourcentage du PIB



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

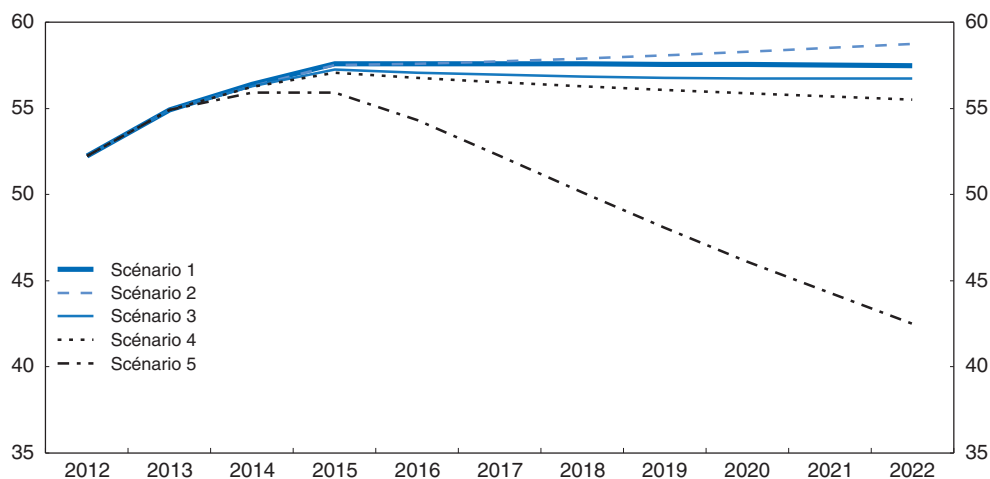
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748555>

L'effort de redressement des finances publiques sera long

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


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

En pourcentage du PIB



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Renforcer le cadre budgétaire à moyen terme

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

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

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

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

Encadré 1.2. Procédures de maîtrise de la dette publique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'indépendance du CRB

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

Rôle du CRB

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

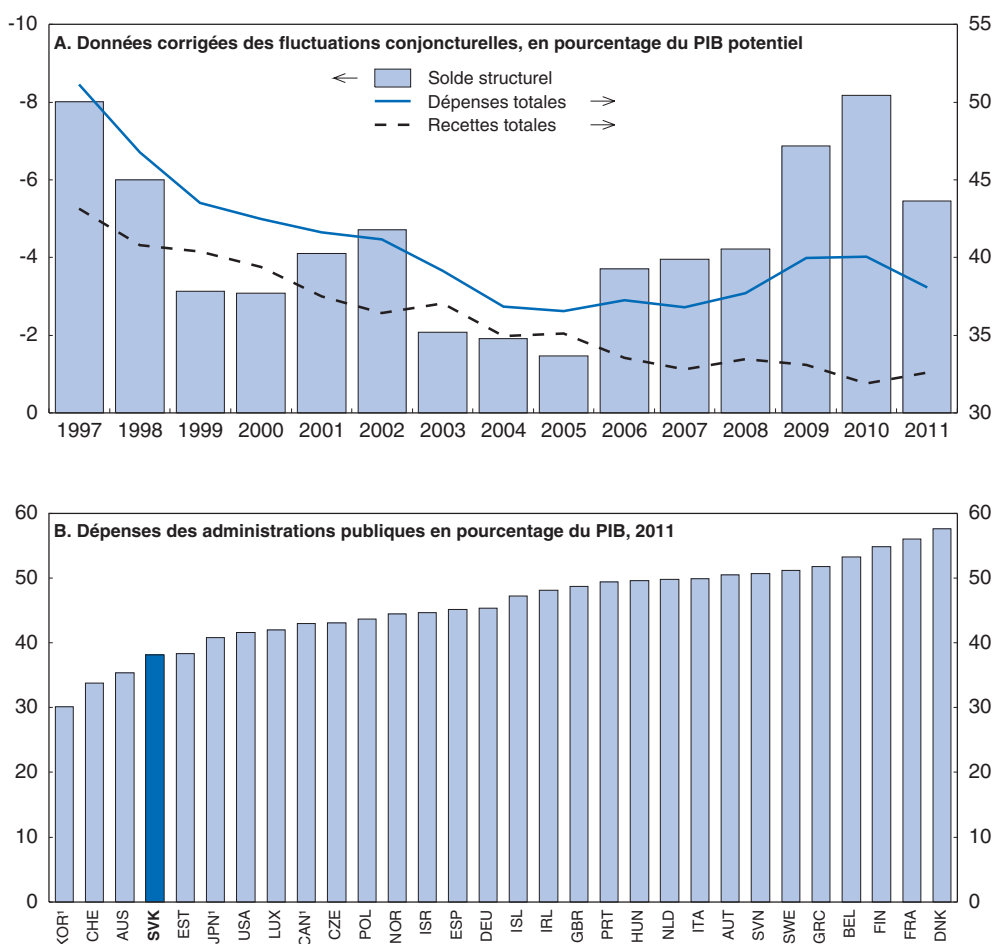
Vers des dépenses viables et favorables à la croissance

Renforcer les procédures de planification des dépenses à moyen terme

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


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

Graphique 1.3. Dépenses et recettes des administrations publiques



1. Données de 2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

Améliorer l'efficacité des dépenses

Revoir les salaires dans l'administration publique

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

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

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

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

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

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

observe dans les autres pays (tableau 1.2). Quoiqu'il en soit, la question des salaires doit être abordée au cas par cas pour chaque secteur (et chaque région), en gardant à l'esprit qu'il est nécessaire d'améliorer la qualité et de rivaliser avec le secteur privé pour attirer la main-d'œuvre. Dans certains secteurs, les prix des services publics peuvent être excessivement bon marché par rapport au reste de l'économie¹. Par exemple, l'ajustement des salaires dans le secteur public pourrait exiger un certain rattrapage dans la santé et l'éducation (OCDE, 2010a). Il est bon que les salaires des enseignants n'aient pas été touchés par les mesures de gel et que ceux des personnels médicaux (médecins et infirmières) aient été nettement revalorisés en 2012 (+23 %). Dans le cas des enseignants, de plus amples mesures sont nécessaires. La qualité des enseignants a une incidence considérable sur le niveau de formation des élèves et étudiants et augmenter l'attrait financier du professorat est un moyen de recruter des diplômés plus compétents. Malgré certaines hausses, les rémunérations des enseignants sont considérablement inférieures à celles observées dans les autres pays et devraient être relevées. Cette mesure devrait s'accompagner de réformes structurelles destinées à améliorer la qualité de l'enseignement (voir chapitre 2).

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

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

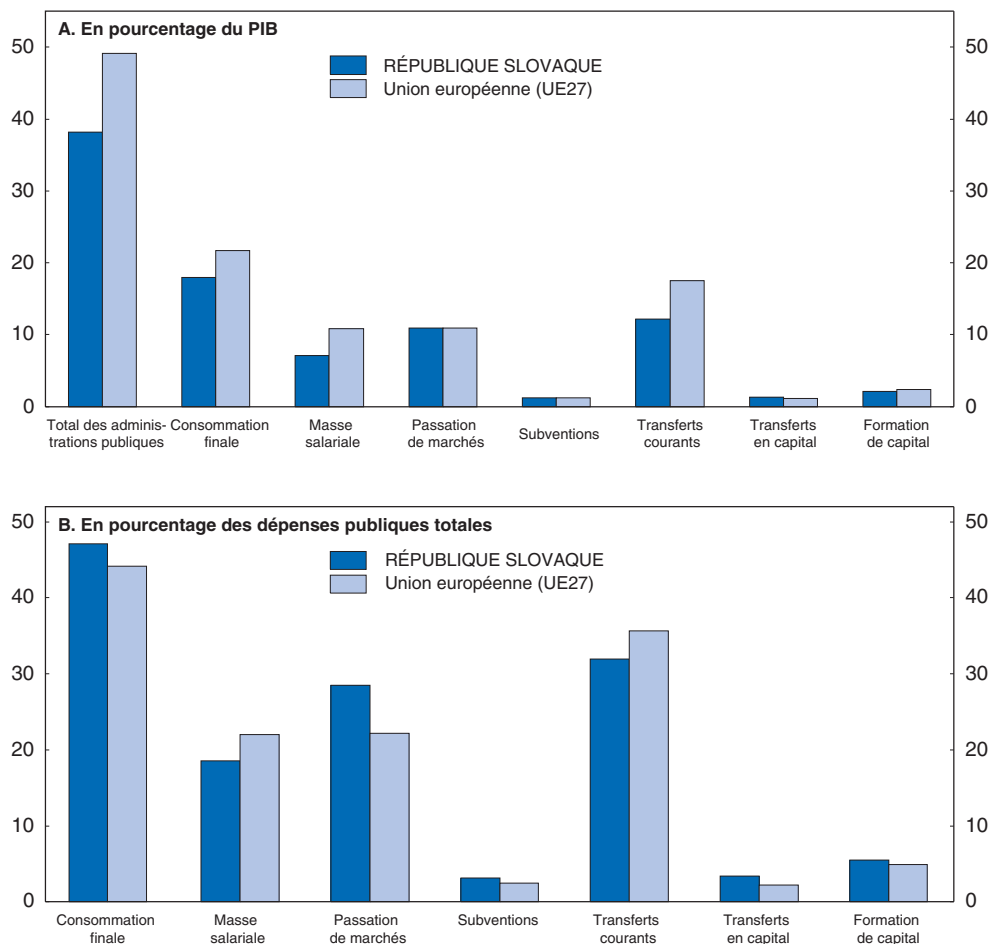
Note : La moyenne de l'OCDE ne tient pas compte de l'Islande et de la Turquie, dont les données ne sont pas disponibles.
Source : *Panorama des administrations publiques*, OCDE.

Veiller à la transparence dans la passation des marchés publics

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

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

En 2011



Source : Eurostat.

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

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

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

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

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

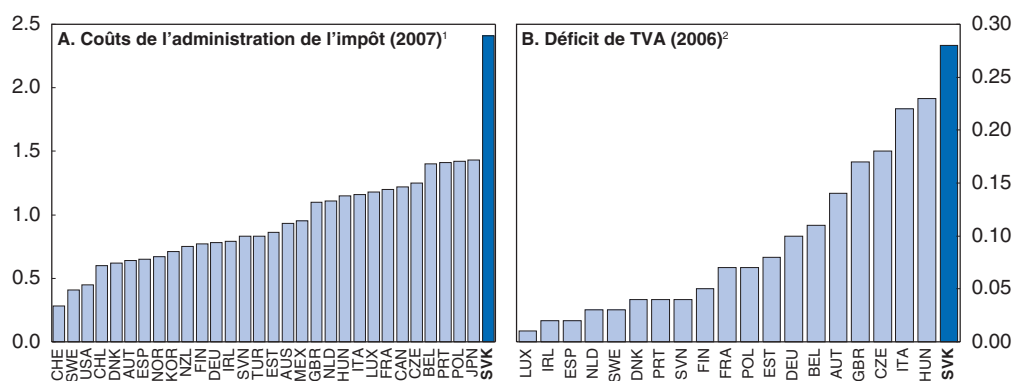
Améliorer l'efficacité des services publics

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

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

Améliorer le recouvrement de l'impôt

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

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

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

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

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

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

Les recettes issues de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont largement inférieures à ce qu'un taux standard produirait (graphique 1.5, histogramme de droite), un déficit dont les taux réduits ne sont que partiellement responsables. C'est vraisemblablement le faible respect des obligations fiscales qui est l'un des principaux facteurs d'inefficacité du recouvrement de la TVA (OCDE, 2010a). Rendre ce recouvrement aussi efficace que la moyenne de l'OCDE augmenterait les recettes d'un montant équivalent à 0.6 % du PIB (tableau 1.1). Ainsi, lutter contre l'évasion fiscale devrait compter pour beaucoup dans l'effort d'amélioration de l'efficacité du système, et la surveillance des activités devrait être renforcée.

Réduire les dépenses fiscales pour supprimer les distorsions

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

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

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

Réformer les droits à prestations sociales de manière sélective

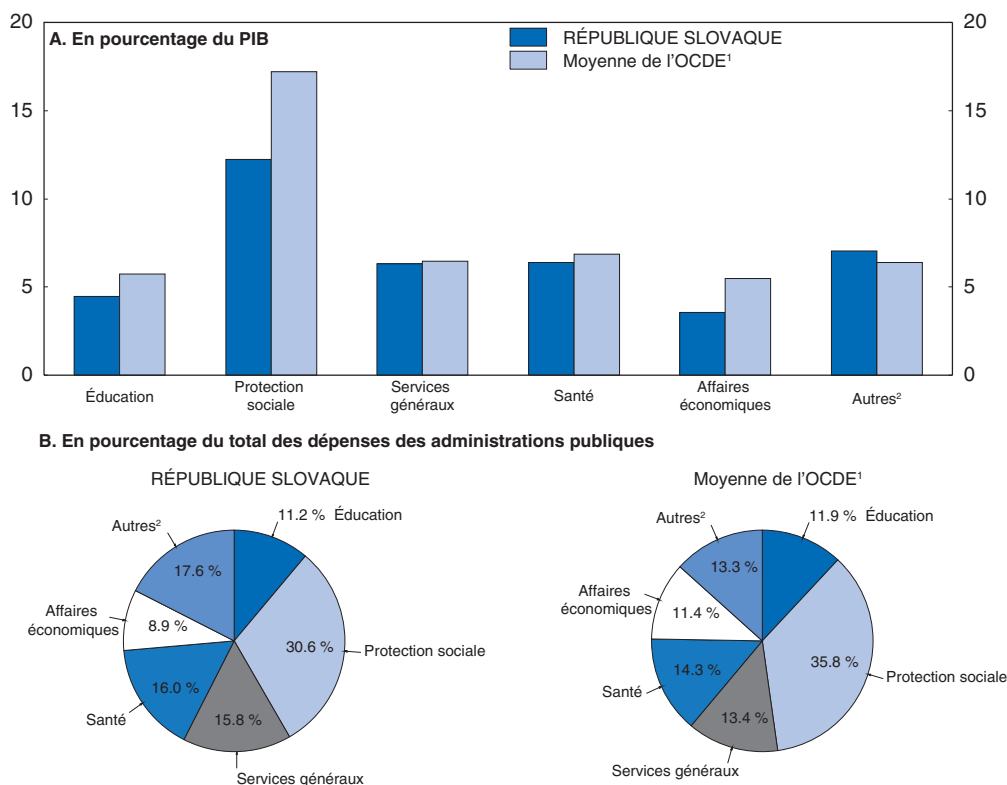
Les dépenses sociales sont relativement faibles et bien ciblées

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

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

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

En 2010



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

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

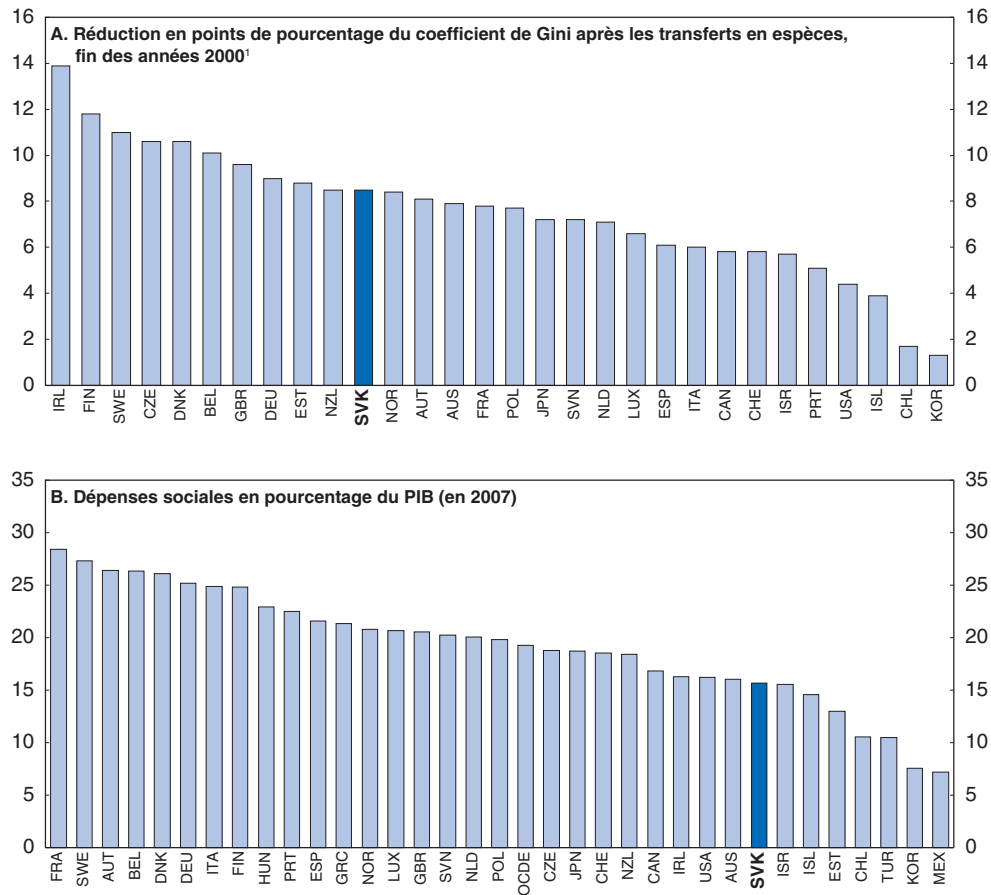
Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux annuels de l'OCDE.

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

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


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

Graphique 1.7. Inégalités de revenus et dépenses sociales



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

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

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

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

Augmenter les dépenses favorables à la croissance

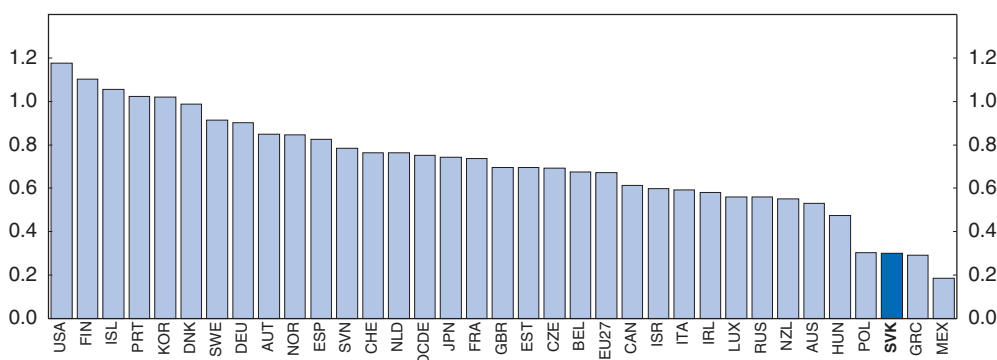
Augmenter les dépenses d'éducation et de R-D

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

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

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

En pourcentage du PIB, 2010 ou dernières données disponibles



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

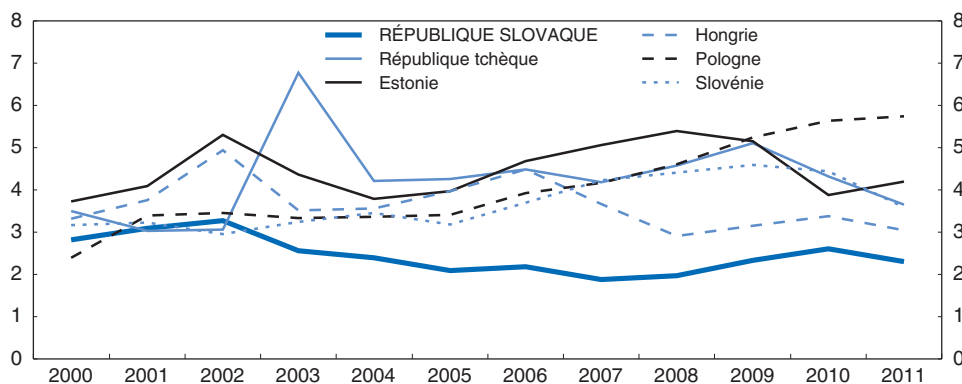
Source : Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

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

Dépenses d'infrastructures favorables à la croissance


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

Graphique 1.9. Investissement public
En pourcentage du PIB



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mieux utiliser les fonds structurels

La Slovaquie a pu obtenir quelque 13.4 milliards EUR de fonds structurels de l'UE (soit environ 3 % du PIB annuel) entre 2007 et 2013, dont environ 6 milliards EUR consacrés exclusivement à l'éducation, à la recherche-développement et aux transports². Fin 2011, le taux d'utilisation de ces fonds restait inférieur à 25 %.

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

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

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

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

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

Améliorer les procédures de budgétisation

Dans le cadre des plafonds de dépenses obligatoires et étant entendu que l'administration centrale décide des dotations budgétaires en fonction des priorités stratégiques, une certaine souplesse s'impose dans l'utilisation des crédits pour garantir efficacité et qualité du service, mesurées à l'aune des résultats. Cela implique d'adopter une programmation budgétaire descendante, par laquelle des fonds (généralement affectés à des catégories économiques précises) seraient alloués à chaque ministère qui disposerait d'une plus grande latitude pour les répartir entre les organismes publics et les programmes. La Slovaquie a déjà opté pour la programmation budgétaire descendante et la délégation de responsabilités aux ministères fonctionnels est proche de la norme internationale. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ces ministères ne peuvent décider ni de la répartition de l'enveloppe allouée entre la masse salariale et les autres dépenses, ni du nombre et de la nature des postes dans les organismes. Les dépenses d'investissement peuvent être reportées sur l'exercice suivant, mais le report des dépenses courantes n'est autorisé que dans un nombre limité de cas³. Il faudrait envisager d'étendre encore ces responsabilités pour améliorer la flexibilité de la gestion. Les mesures classiques de délégation du pouvoir décisionnaire consistent à augmenter la souplesse en fin d'année (reports).

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

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

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

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

Améliorer la transparence et la supervision publique

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

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

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

Restaurer la viabilité de la dette

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

Hiérarchiser et maintenir des dépenses publiques sur une trajectoire viable

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

Renforcer l'administration publique

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

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

Notes

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

Bibliographie

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

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