

Chapitre 5

Bâtir un secteur public moderne

Ce chapitre décrit les efforts déployés par la Slovaquie pour bâtir un secteur public moderne, en s'appuyant sur l'assainissement budgétaire de grande ampleur mené depuis 2000, la mise en place d'institutions budgétaires plus solides, une décentralisation administrative de grande envergure et une stratégie de rationalisation des dépenses. Les objectifs quantitatifs en termes de recettes, de dépenses et de déficit constituent les piliers d'un cadre crédible à moyen terme. Sous réserve de maîtriser les risques budgétaires induits par la décentralisation administrative et les facteurs de dépenses liés au système de sécurité sociale, l'amélioration qualitative de la gouvernance et des services publics demeure le volet le plus délicat des réformes du secteur public. Comme on le verra dans ce chapitre, la modernisation du secteur public nécessitera un nouveau renforcement des institutions budgétaires; l'utilisation plus systématique de la définition de priorités stratégiques, de la budgétisation axée sur les résultats et d'un système de rémunération et de gestion du personnel basé sur les performances; et un plus large recours aux mécanismes de marché dans la prestation des services publics. Il faut veiller à ce que la décentralisation contribue à accélérer et non à entraver la mise en œuvre de ces réformes. Une gestion publique plus efficace de l'éducation, un soutien actif au marché du travail (notamment à la minorité rom, défavorisée du point de vue de l'emploi) et le renforcement de la politique de développement durable et de la politique de la concurrence seront particulièrement importants pour la croissance future.

Les équilibres budgétaires se sont considérablement améliorés et les institutions chargées des finances publiques ont été renforcées

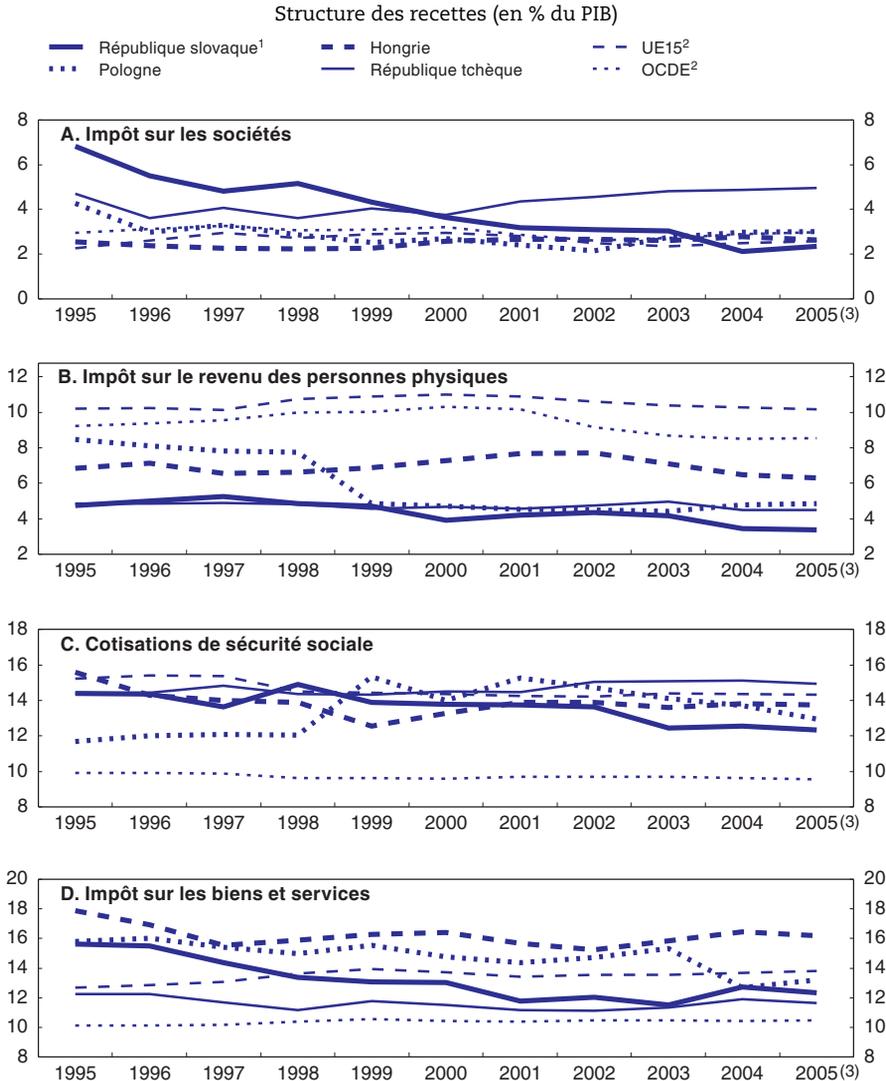
La Slovaquie a réalisé un assainissement budgétaire de grande ampleur au cours des cinq dernières années (graphique 5.1). De nombreux observateurs voient dans cette initiative l'un des redressements budgétaires les plus réussis en Europe centrale et orientale¹. Cet ajustement a eu plusieurs résultats :

- Le déficit public a été fortement réduit, passant du ratio le plus élevé en Europe centrale (plus de 10 % du PIB en 2000) à l'un des plus faibles en 2004 (un peu plus de 3 %). L'assainissement a suivi un processus plus continu que dans d'autres pays.
- L'assainissement s'est appuyé sur une diminution constante de la part des dépenses totales. La taille du secteur public, mesurée d'après la part des dépenses publiques totales dans le PIB, est aujourd'hui la plus faible de la région. Elle reste toutefois plus importante que dans certains pays de l'OCDE ayant un niveau de PIB par habitant similaire² (graphique 5.2).
- Les réductions des dépenses ont été les plus fortes pour les transferts de sécurité sociale et les subventions et, dans une moindre mesure, pour les rémunérations du secteur public, ce qui fait de la politique slovaque d'assainissement une initiative de *grande qualité*³.
- Malgré les hausses d'impôts, les pertes de recettes sont restées limitées. La suppression progressive des exemptions fiscales et le renforcement des incitations, qui a stimulé l'activité et le respect de la législation fiscale, ont maintenu les coûts budgétaires à un bas niveau⁴.
- La réussite de l'assainissement s'est appuyée sur des institutions budgétaires solides. La Slovaquie est parvenue à mettre rapidement en place un cadre de gestion budgétaire complet et transparent qui a bien servi les objectifs de l'assainissement. Adapter ce cadre aux besoins changeants de la politique budgétaire demeure un défi (encadré 5.1).

Une décentralisation administrative de grande ampleur a été lancée

La décentralisation budgétaire était un objectif fondamental du gouvernement constitué après les élections de 1998. Elle était considérée comme l'un des principaux outils pour renforcer la démocratie après les conditions instables des premières années suivant la transition⁵. La constitution a été révisée en 2001 afin de créer une structure à trois niveaux (central, régional et municipal)⁶. Après les élections de 2002, le gouvernement a publié un plan de décentralisation des administrations publiques pour les années 2003-2006 et le Parlement a adopté une loi sur les compétences qui a élargi les attributions des administrations infranationales⁷. Le tableau 5.1 illustre cette nouvelle répartition des compétences.

La décentralisation s'est également traduite par le transfert des recettes, mais à un rythme plus lent. Après une période de transition en 2002-2004 pendant laquelle les

Graphique 5.1a. **Ajustement des recettes et des dépenses publiques**

1. Les comptes consolidés des administrations publiques dans l'optique des comptes nationaux ne sont pas régulièrement publiés. Les chiffres indiqués sont des estimations de l'OCDE sur la base des comptes consolidés de 2003; pour les autres années, il s'agit des comptes non consolidés.

2. Moyenne pondérée.

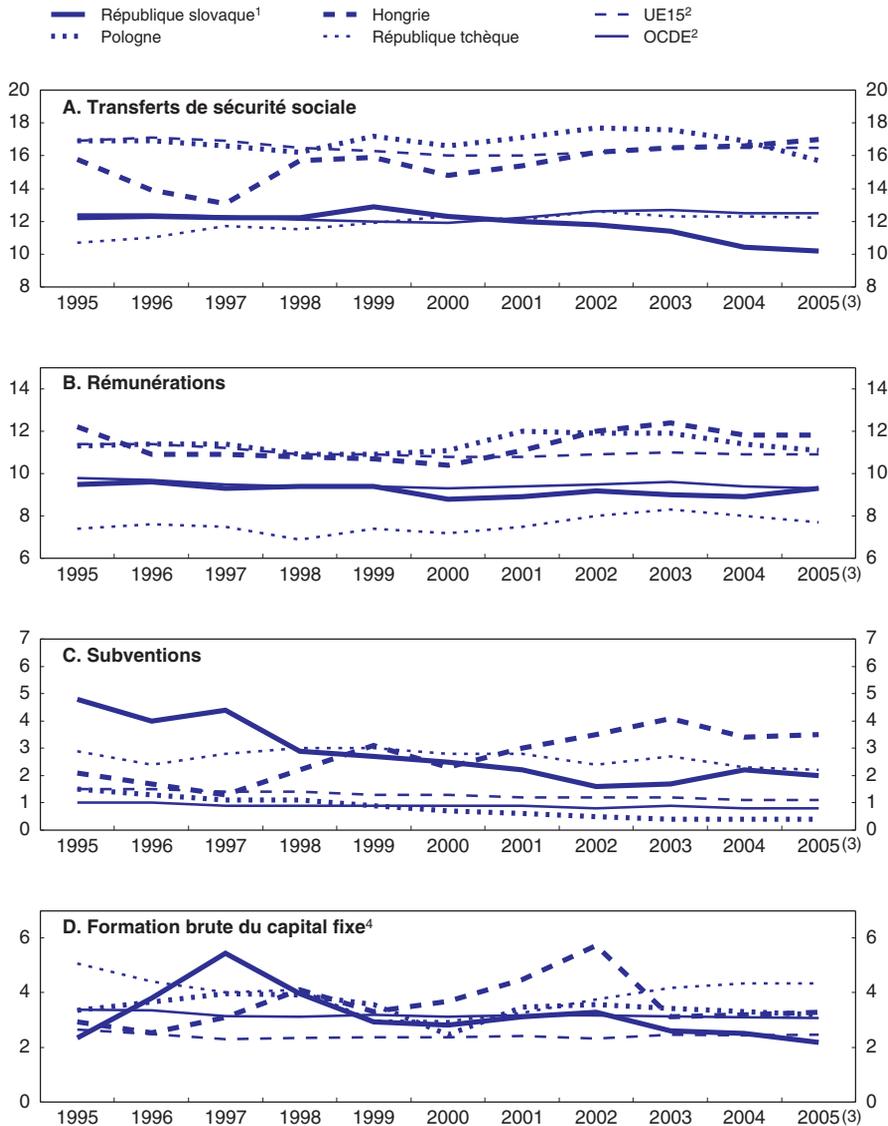
3. Prévisions.

administrations infranationales ont reçu des « subventions de décentralisation » provenant du budget central afin d'accomplir leurs fonctions, toutes les recettes générées par l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ont été affectées aux administrations infranationales et les recettes de l'IRPP sont désormais distribuées en totalité par un fonds de péréquation⁸. L'assiette et le taux de cet impôt restent fixés par l'administration centrale. Les administrations infranationales sont autorisées à recouvrer neuf autres impôts, notamment la taxe routière et la taxe immobilière, qui revêtent une importance marginale mais qui pourraient drainer des recettes croissantes à l'avenir⁹.

Si l'on considère que les impôts sur le revenu des personnes physiques font partie des recettes des administrations infranationales, et si les dépenses consacrées aux services délégués par le gouvernement central sont traitées comme des dépenses infranationales,

Graphique 5.1b. **Ajustement des recettes et des dépenses publiques**

Structure des dépenses (en % du PIB)



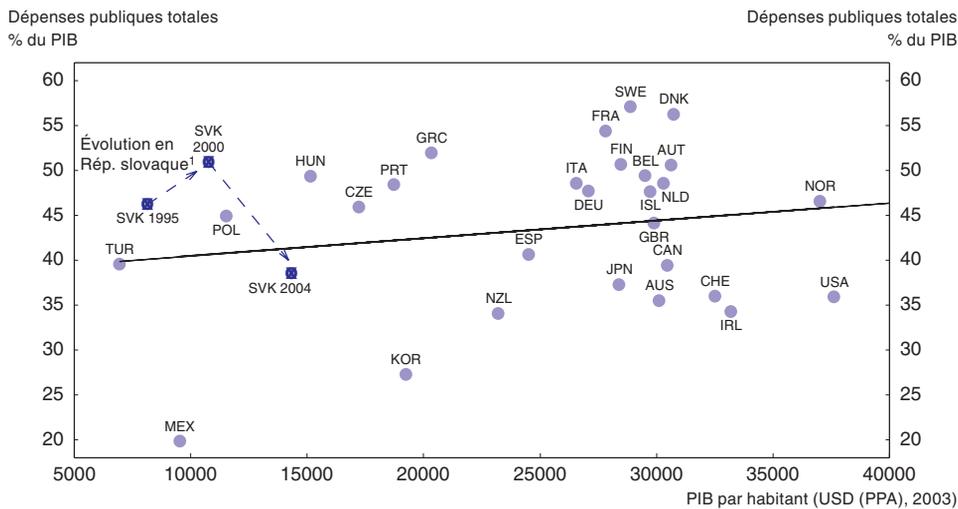
4. Du fait de la création d'une société nationale d'autoroutes en 2003, sous la forme d'une société à capitaux publics, seuls les transferts à cette société (et pas ses dépenses totales) sont pris en compte après 2003.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77, et estimations.

la décentralisation entraîne une vaste recombinaison des finances publiques. Le graphique 5.3 montre la répartition du compte des administrations publiques en 2005 selon les revenus et les dépenses. Outre leur part des recettes et des dépenses publiques générales, les administrations régionales et municipales sont également, en qualité de propriétaires d'hôpitaux et d'établissements de santé, les bénéficiaires d'une grande partie des dépenses de santé effectuées par les organismes de sécurité sociale.

Les arguments politiques et économiques en faveur de la décentralisation budgétaire peuvent être très solides, à supposer que les structures administratives sous-jacentes et les institutions budgétaires soient suffisamment saines pour préserver l'intégrité des finances publiques et la qualité des services publics¹⁰. Par comparaison avec d'autres pays de

Graphique 5.2. Niveau de revenu et ajustement de la taille du secteur public



1. PPA 1995, 2000 et 2005 (estimations) pour la Slovaquie.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77.

l'OCDE, la décentralisation slovaque semble, de par sa conception, se conformer à plusieurs bonnes pratiques internationales, mais est également entachée de certaines lacunes structurelles. L'annexe 5.A1 analyse l'efficacité de la décentralisation et la qualité des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Cet examen révèle qu'à ce stade les principales forces et faiblesses de la décentralisation slovaque sont les suivantes :

- La répartition des tâches entre les différents niveaux d'administration est transparente et bien articulée. Les risques de chevauchement des compétences semblent limités.
- Les administrations infranationales disposent d'un large pouvoir de décision quant à la manière dont les services décentralisés doivent être fournis et selon quelles modalités d'organisation. Les subventions sont octroyées sous forme de dotations globales et les administrations infranationales peuvent innover en matière de prestation de services, notamment en faisant jouer les mécanismes du marché.
- La collecte des recettes reste centralisée. L'administration centrale fixe l'assiette et le taux des principaux impôts et détermine l'essentiel des recettes infranationales. Les risques de déséquilibre dans les ressources d'une région à l'autre sont ainsi atténués, mais la responsabilité directe des administrations infranationales devant le contribuable reste elle aussi limitée.
- Les collectivités locales bénéficient de nouveaux pouvoirs de levée de l'impôt, mais on peut craindre que ces prérogatives soient trop larges et créent à l'avenir des pressions excessives sur certaines bases d'imposition (notamment les biens immobiliers des ménages et des entreprises).
- La principale faiblesse structurelle de la décentralisation est la fragmentation excessive des communes. Des regroupements supplémentaires sont nécessaires pour parvenir à une taille plus efficace, mais aucun mécanisme efficace n'est en place pour ce faire.
- Les règles budgétaires applicables aux administrations infranationales sont basées sur un plafonnement de l'encours de leur dette. En l'absence d'autorisation nécessaire de l'administration centrale ou de règles formelles en ce qui concerne les niveaux de dépenses, de recettes, de déficit et d'emprunt, les efforts d'assainissement budgétaire du

Encadré 5.1. **Le renforcement des institutions budgétaires et les domaines où une convergence plus poussée est possible**

Les ouvrages économiques soulignent le rôle que jouent des institutions budgétaires de qualité dans l'amélioration de la discipline budgétaire. Il est essentiel qu'un cadre de préparation du budget : i) couvre la totalité des principales dépenses et recettes des administrations publiques; ii) permette au gouvernement d'adopter des objectifs contraignants concernant le total des dépenses et les principaux postes au début du cycle budgétaire; et iii) se tienne à ces objectifs au cours de l'exécution du budget¹. L'influence du ministère des Finances sur la préparation du budget, son exécution et l'établissement des rapports est également importante, tout comme l'existence de règles strictes de gestion des dépenses ainsi que des moins-values de recettes et des déficits inattendus. Des études empiriques récentes confirment l'importance d'institutions budgétaires de qualité pour la performance budgétaire. Gleich (2002) analyse notamment les procédures de budgétisation de 10 pays en voie d'adhésion à l'UE², attribue des indices numériques à leur qualité et examine les liens avec les résultats budgétaires³. Par comparaison avec d'autres pays en phase de post-transition, y compris les autres membres de l'OCDE d'Europe centrale, la Slovaquie obtient un bon classement à l'issue de cette évaluation. En matière de préparation du budget, elle se classe 4^e sur les 10 pays, après la Lettonie, la Slovaquie et l'Estonie; en matière de législation budgétaire, elle arrive en quatrième position après la République tchèque, l'Estonie et la Slovaquie; enfin, au plan de la mise en œuvre du budget, elle se place également 4^e après la Lettonie, l'Estonie et la Roumanie. Dans l'ensemble, lorsqu'on calcule la moyenne des différents scores dans ces trois domaines, la Slovaquie arrive en 4^e position après l'Estonie, la Lettonie et la Slovaquie.

Selon cette analyse et compte tenu des derniers développements, les principaux atouts des institutions budgétaires slovaques sont les suivants :

- Une stratégie d'assainissement budgétaire pluriannuelle basée sur un cadre budgétaire à moyen terme couvrant toutes les administrations publiques. Depuis 2005, un budget indicatif sur trois ans pour l'administration centrale fixe des objectifs budgétaires cohérents dans le temps.
- Le potentiel de recettes et de dépenses extrabudgétaires est limité. Le cadre budgétaire des administrations publiques est exhaustif et son exécution est contrôlée au moyen des comptes des administrations publiques, qui sont complets.
- Le ministère des Finances dirige le cycle budgétaire. Il élabore des objectifs annuels préliminaires pour le gouvernement, mène les négociations bilatérales avec les ministères et détient le pouvoir de décision concernant les reports de l'exercice précédent et les transferts entre postes.
- Le gouvernement exerce un contrôle politique complémentaire pour la réalisation des objectifs. Un comité spécial peut résoudre les conflits sans l'accord de la totalité du gouvernement. Si des tensions concernant le budget surgissent au sein du Parlement, le vote sur le budget peut être combiné à un vote de confiance afin de dénouer le désaccord.
- Des dispositifs empêchent un comportement de dépense procyclique des recettes inattendues générées par une croissance plus forte que prévu ou par d'autres facteurs favorables – situation fréquente dans les pays adhérant à l'UE⁴.

Encadré 5.1. **Le renforcement des institutions budgétaires et les domaines où une convergence plus poussée est possible** (suite)

Selon la même étude et des analyses plus récentes⁵, le cadre de gestion budgétaire slovaque présente certaines faiblesses résiduelles ou nouvelles. Des progrès sont nécessaires dans les domaines suivants afin d'adapter les institutions aux nouveaux besoins et de les renforcer :

- Les risques de fraude et de corruption restent élevés. L'infrastructure d'audit est en retard. Il faudrait développer les unités d'audit internes des organismes dépensiers et les audits externes de l'Office suprême de vérification des comptes en vue d'une plus grande intégrité dans les dépenses, les marchés publics et la gestion.
- La définition de priorités stratégiques et la budgétisation axée sur les résultats ne sont pas encore assimilées par les institutions budgétaires. Les directives gouvernementales concernant la diffusion de ces bonnes pratiques n'ont pas été appliquées faute d'engagement et d'expertise technique suffisante au sein des organismes dépensiers.
- La comptabilité d'exercice, qui permet de comptabiliser les coûts des immobilisations et de l'amortissement physique des différents services publics, n'est pas suffisamment pratiquée dans le secteur public. Sa diffusion est une condition préalable à l'utilisation de la budgétisation axée sur les résultats.
- La rapidité du processus de décentralisation budgétaire, qui transfère des pouvoirs de dépense accrus aux administrations régionales et municipales, risque de saper l'intégrité de la procédure budgétaire et sa cohérence avec la politique macroéconomique nationale. Elle risque également d'amplifier les faiblesses existantes des institutions budgétaires dans les domaines de l'audit, de la comptabilité, de la budgétisation axée sur les résultats et de la lutte contre la fraude et la corruption. Le cadre budgétaire devrait encore être renforcé dans ces domaines (voir l'annexe 5.A1).

1. Voir Scott (2001), Von Hagen (2003), FMI (2004).
2. Les dix pays inclus dans la comparaison sont la Slovaquie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovénie, la Bulgarie et la Roumanie.
3. Gleich (2002).
4. Notamment après 2005. Une loi de finances rectificative est nécessaire lorsque les recettes ou les dépenses s'écartent des objectifs de plus d'un pour cent.
5. OCDE-SIGMA « Peer Assistance to the Public Internal Financial Control System in the Slovak Republic », Support for Improvement in Governance and Management Programme, OCDE, 2003; FMI « Slovak Republic: Report on the Observance of Standards and Codes », mars 2005; FMI « Slovak Republic: Compliance with Data Dissemination Standards-General Report », mai 2005.

secteur public risquent d'être entravés au niveau des régions et des communes. Les règles sur « l'encours de la dette » exercent une certaine discipline *de facto*, mais un mécanisme plus direct garantissant la cohérence de la politique budgétaire à tous les niveaux d'administration est probablement nécessaire.

- L'infrastructure d'audit des administrations infranationales est très insuffisante. Les systèmes d'audit interne ne sont pas encore pleinement établis et l'indépendance des auditeurs internes est limitée. Dans le domaine des audits externes, l'Office suprême de vérification des comptes n'est légalement pas habilité à vérifier les comptes des administrations infranationales, sauf en ce qui concerne l'emploi des ressources de l'État et des fonds de l'UE considérées comme des ressources de l'État. Les risques de fraude budgétaire et d'autres formes de corruption à l'échelon infranational sont considérés comme élevés. Un renforcement significatif des institutions budgétaires est requis dans ce domaine¹¹.

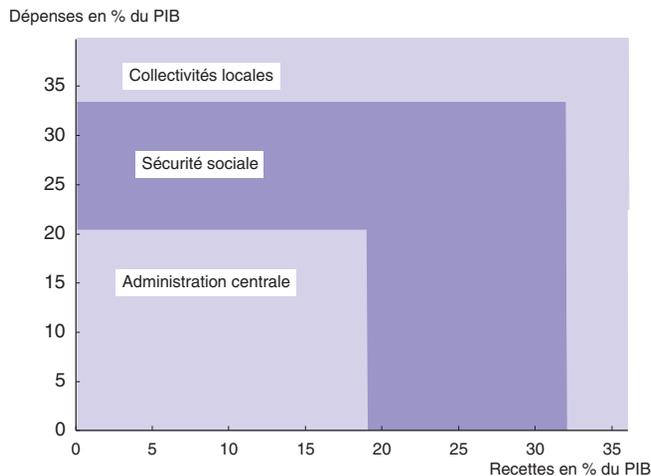
Tableau 5.1. **Compétences de l'administration centrale, des régions et des communes**

En 2005

Administration centrale	Régions	Communes
Politique économique, politique étrangère, politique de sécurité, défense, protection civile, justice, police, lutte contre l'incendie, tribunaux, prisons, douanes, monnaie, fiscalité (sauf impôts locaux), poste, autoroutes et routes principales de catégorie I, chemins de fer, voies navigables, services du travail et de l'emploi, universités, certaines installations médicales, culturelles et scolaires, aéroports.	Routes de catégories II et III, aménagement du territoire, développement régional, établissements scolaires du secondaire, hôpitaux, certains établissements sociaux (maisons de retraite, services sociaux pour enfants, centres de crise, orphelinats), équipements culturels (galeries, musées, théâtres, certaines bibliothèques), licences pour pharmacies et pour exercice privé de la médecine.	Routes locales, urbanisme, transports publics, protection de la nature et de l'environnement, gestion de l'eau, assainissement, ordures ménagères, développement économique local, logement, établissements d'enseignement préscolaire et primaire, équipements pour soins de santé, certains hôpitaux, culture, police locale.
Supervision, par l'administration centrale, des compétences « déléguées » (normes nationales et inspection centrale)		
Inspection des établissements scolaires, surveillance sanitaire, inspection du travail, supervision liée aux assurances sociales, inspection dans le secteur de la construction, contrôle vétérinaire et phytosanitaire, surveillance environnementale, protection du patrimoine culturel, inspection dans le secteur du commerce de détail, supervision des pharmacies, surveillance de la production de denrées alimentaires.		

Graphique 5.3. **Ventilation des comptes des administrations publiques**

2005



Source : Ministère des Finances.

En résumé, la décentralisation est très ambitieuse. Elle est principalement motivée par des considérations politiques plutôt que par un souci d'efficacité économique. Néanmoins, elle offre de réelles possibilités de renforcer la responsabilité envers les usagers locaux, d'améliorer la qualité des services publics et de réduire les coûts. Pour concrétiser ce potentiel, le gouvernement devra remédier à deux grandes faiblesses structurelles : la fragmentation excessive des communes et l'insuffisance des garde-fous contre les dépassements de dépenses et la fraude budgétaire à l'échelon local.

Le cadre budgétaire à moyen terme est ambitieux, mais il faut renforcer la définition des priorités

Dans son programme de convergence soumis à l'Union européenne, le gouvernement slovaque annonçait une stratégie budgétaire très ambitieuse¹². Elle implique que : i) le déficit public passe en dessous de 3 % en 2007, sans augmenter le ratio de prélèvements

obligatoires (ce qui confirme un objectif déclaré antérieurement)¹³; ii) les finances publiques doivent renouer avec l'équilibre en 2010; et iii) elles doivent, après cette date, se maintenir sur une trajectoire budgétaire viable à long terme malgré la détérioration de la situation démographique¹⁴. Comme l'explique le chapitre 2, cette stratégie vise à permettre à la Slovaquie d'adhérer sans heurts à l'Union économique et monétaire. Le gouvernement a confirmé et actualisé ces objectifs dans le projet de budget 2006 et le cadre budgétaire à moyen terme pour 2006-2008 (tableau 5.2).

Les principaux objectifs de la stratégie budgétaire à moyen terme sont les suivants :

- L'assainissement budgétaire s'appuiera sur une nouvelle diminution de la part des dépenses dans le PIB, bien que, selon les prévisions, les dépenses publiques réelles devraient augmenter modérément¹⁵; une croissance soutenue du PIB devrait contribuer à atteindre cet objectif¹⁶.
- Parmi les dépenses publiques, les transferts aux ménages et aux entreprises continueront de baisser en pourcentage du PIB¹⁷.
- Les salaires du secteur public, en pourcentage du PIB, devraient décroître, essentiellement grâce à une diminution du nombre d'enseignants et à une progression ralentie des traitements dans le secteur public; cette progression devrait rester inférieure à celle des salaires dans le secteur privé¹⁸.
- La part des recettes publiques totales dans le PIB devrait s'accroître, grâce à l'augmentation des transferts de l'UE. La part des recettes de l'État provenant de l'impôt et des cotisations sociales diminuera légèrement¹⁹.
- À plus long terme, l'objectif fondamental est de continuer de respecter les règles en matière de déficit et d'endettement du Pacte de stabilité et de croissance, malgré une évolution démographique défavorable qui entraînera une hausse du ratio de dépendance des personnes âgées de 17 % en 2000 à 30 % en 2030 et à 50 % en 2050. Les autorités considèrent que, sous réserve de procéder à de nouveaux ajustements des paramètres du système de retraite, cet objectif est réalisable et que le ratio de la dette publique par rapport au PIB ne dépassera pas un plafond de 45 %.

La prudence a présidé à l'élaboration du cadre budgétaire à moyen terme, qui a déjà des effets opérationnels : depuis le budget 2005, des *prévisions de finances publiques* sur trois ans basées sur ce cadre ont été adoptées par le Parlement, et cette pratique sera maintenue par période de trois années glissantes. Si ce cadre est appliqué dans sa globalité, il devrait contribuer à la prévisibilité budgétaire dans la deuxième moitié de la décennie et jouer un grand rôle dans la mise en œuvre de la stratégie d'adhésion à l'UEM.

Néanmoins, ce cadre comporte certaines faiblesses : i) le gouvernement pourrait être confronté à des recettes plus faibles et/ou à des dépenses plus élevées, et ii) il semble n'impliquer que des changements de portée limitée dans l'orientation stratégique et fonctionnelle des ressources publiques.

La mise en œuvre de la stratégie à moyen terme pourrait se heurter à des risques et à des tensions plus nombreux que ce qu'envisage le cadre officiel. Ces pressions pourraient contraindre les autorités à réduire les dépenses plus rapidement que prévu, sachant que le gouvernement exclut toute augmentation d'impôt. Les pressions budgétaires supplémentaires pourraient se manifester dans deux principaux domaines : i) il est possible que les comptes de la sécurité sociale se détériorent davantage que prévu, et ii) la

Tableau 5.2. **Cadre budgétaire à moyen terme, 2006-2008**
Recettes et dépenses consolidées des administrations publiques en % du PIB, SEC 95

	2003 E	2004 B	2004 E	2005 B	2005 E	2006 B	2007 B	2008 B
RECETTES TOTALES	36.1	36.2	35.2	37.1	36.5	36.9	36.9	36.2
Recettes fiscales	18.1	17.9	17.5	17.4	17.6	17.3	17.3	17.3
Impôt sur le revenu des personnes	3.3	2.1	2.5	2.4	2.6	2.4	2.4	2.8
Impôt sur les sociétés	2.8	1.8	2.2	2.1	2.4	2.2	2.3	2.5
TVA	6.7	8.8	7.9	8.4	7.9	8.4	8.4	7.8
Droits d'accise	3.1	3.3	3.4	3.3	3.4	3.2	3.1	3.1
Impôts locaux (communes)	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
Cotisations de sécurité sociale	13.9	13.1	12.6	13.5	12.8	13.5	13.4	12.7
Organisme d'assurances sociales	8.2	8.3	8.0	8.4	8.0	8.4	8.3	8.0
Caisses d'assurance maladie	4.8	4.8	4.6	5.1	4.8	5.1	5	4.7
Recettes non fiscales	4.1	3.8	4.3	4	3.9	3.6	3.7	3.1
dont : intérêts	0.7	0.5	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2
Subventions et transferts	0	1.4	0.7	2.2	2.2	2.5	2.5	3.0
dont : de l'UE	0	1.4	0.6	2.2	2.2	2.5	2.5	3.0
DÉPENSES TOTALES	39.9	40.2	38.5	40.4	39.9	39.8	38.8	37.4
Dépenses courantes	36.8	36.4	35.2	36.4	36.0	35.9	34.9	34.7
Salaires bruts	7.4	7.2	6.9	7	7.0	6.9	6.8	6.7
Salaires	5.5	5.4	5.2	5.3	5.2	5.2	5.1	5.0
Cotisations patronales de sécurité sociale	1.9	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7
Biens et services	5.1	5.2	5.6	5.4	5.3	5.4	5.2	6.2
Subventions et transferts	21.7	21.6	20.5	21.7	21.4	21.2	20.6	19.8
Subventions agricoles	0.7	1	0.8	1	0.9	1	0.9	0.6
Subventions aux transports	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.6	0.6
Mesures actives du marché du travail	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
Prélèvements budget UE	0	0.7	0.6	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Autres subventions et transferts	1.7	1.8	1.5	1.5	2.3	1.3	1.1	1.2
Paiements de sécurité sociale								
Caisses d'assurance maladie	4.9	4.7	4.7	4.9	4.8	4.9	4.9	4.7
Prestations maladie	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Pensions de vieillesse et d'invalidité	7.5	7.5	7.5	7.5	7.4	7.5	7.4	7.3
Allocations chômage	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Prestations d'aide et d'aide sociale versées par l'État	2.7	2.5	2.1	2.3	2.3	2.2	2.1	1.9
Cotisations de sécurité sociale pour le compte de certains groupes	2.2	1.8	1.7	1.9	1.8	1.9	1.8	1.8
Paiements d'intérêts	2.5	2.5	2.2	2.4	2.3	2.3	2.3	0.2
Dépenses d'équipement	3.1	3.8	3.3	4	3.9	4	3.9	2.7
Actifs immobilisés	2.5	2.6	2.7	2.6	2.6	2.5	2.3	1.3
Transferts en capital	0.6	1.2	0.6	1.4	1.4	1.5	1.6	1.4
BESOIN (-) / CAPACITÉ (+) DE FINANCEMENT	-3.7	-4	-3.3	-3.4	-3.4	-2.9	-1.9	-1.3
Déficit de recettes du régime de répartition	0	0	0	-0.4	-0.8	-1	-1.1	-1.4
BESOIN (-)/CAPACITÉ (+)								
Y compris déficit de recettes du régime de répartition	-3.7	-4	-3.3	-3.8	-4.2	-3.9	-3	-2.7

E = Estimations.

B = Budgétisé.

1. Coût budgétaire de la réforme des retraites selon les prévisions du ministère des Finances, pris en compte dans le cadre budgétaire triennal 2006-2008.

Source : Projet de budget 2006-2008 du ministère des Finances.

gestion macroéconomique pourrait obliger à resserrer la politique budgétaire davantage que prévu.

Les comptes de la sécurité sociale devraient rester excédentaires au cours de la période prévisionnelle, mais cette estimation est basée sur un scénario favorable qui pourrait ne pas se concrétiser. Les prévisions des comptes de l'assurance chômage et de

l'assurance vieillesse s'appuient sur une tendance à la diminution du chômage²⁰. Les prévisions concernant le système de santé supposent que les dépenses de santé totales se stabilisent autour de 6.5 % du PIB, tandis que les dépenses publiques de santé de la part des caisses d'assurance maladie s'établiront à environ 4.6-4.8 % du PIB – autant d'hypothèses ambitieuses²¹. Même si les autorités jugent que leurs prévisions macroéconomiques sont prudentes et que les réformes récentes du système de santé parviendront à contenir les dépenses dans les limites des ressources budgétaires disponibles, un double risque persiste, à savoir un ralentissement de la croissance de l'emploi et une accélération des dépenses de santé²².

Il se peut également que le déficit doive être réduit plus rapidement que prévu si la surchauffe impose des mesures de stabilisation plus rigoureuses avant l'entrée dans l'UEM, comme l'explique le chapitre 2. Il ne faut pas ignorer le risque d'une telle pression. Une croissance plus forte pourrait contribuer à réduire le niveau du déficit public, toutes choses étant égales par ailleurs²³, mais on peut également s'attendre à des pressions procycliques, notamment pour les *salaires du secteur public* et les *dépenses des administrations infranationales*. Le gouvernement est conscient de ces risques et s'est déclaré prêt à ajuster les dépenses de l'administration centrale dans le cas où ils surviendraient. Une hiérarchisation des dépenses et des coupes sélectives pourraient s'avérer nécessaires dans de telles circonstances.

Le cadre à moyen terme ne prévoit pas de réorientation radicale des ressources publiques au cours de la période prévisionnelle. Ce cadre n'étant pas une loi de finances, le gouvernement pourrait le considérer comme un document statique concernant la structure des postes de recettes et de dépenses, et estimer qu'une redistribution entre ces postes devrait être opérée dans les budgets annuels. Mais il pourrait aussi juger nécessaire de reporter ces considérations stratégiques à des négociations politiques futures, lorsque les grands équilibres des finances publiques seront garantis et les critères de Maastricht respectés.

À la lumière de l'analyse des chapitres précédents, une réaffectation des ressources devrait être envisagée dans les trois domaines suivants :

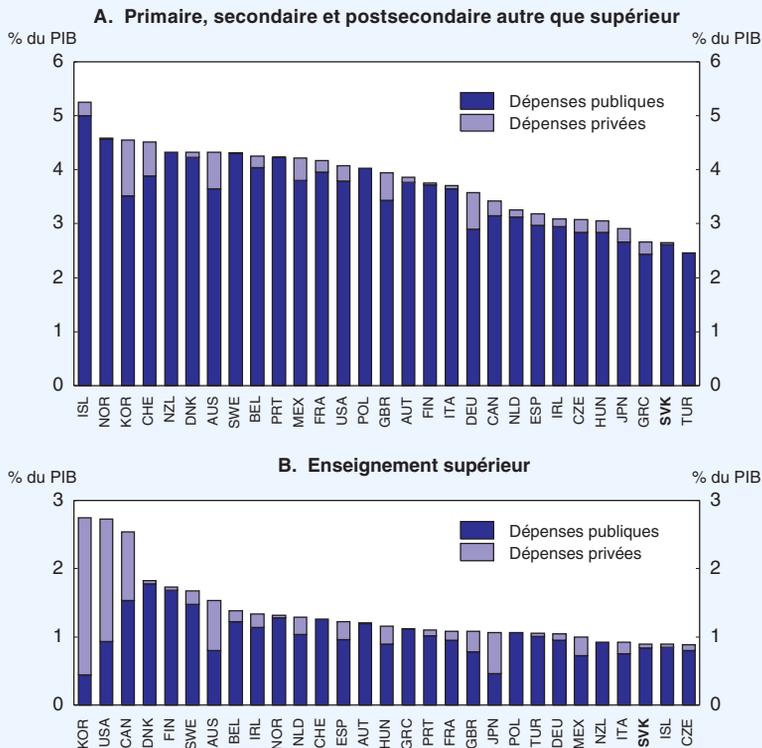
- Une augmentation des ressources publiques consacrées à l'éducation semble souhaitable dès lors que les réformes institutionnelles assurant leur bon usage pourront être mises en œuvre (encadré 5.2).
- Les cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires pourraient être réduites de 15 % à 20 %. Si les catégories de travailleurs bénéficiaires sont bien ciblées, le coût budgétaire *direct* de cette mesure pourrait rester inférieur à 1 % du PIB (voir le chapitre 3).
- Au plan technique, il devrait être possible de financer ces surcoûts par une réduction des dépenses et d'autres réaffectations. Les sources d'économies potentielles incluent : les 2 % des impôts sur le revenu réservés aux organisations à but non lucratif (qui constituent une dotation *de facto*); les fortes subventions agricoles (2 % du PIB – la moitié provenant de l'UE – pour les travailleurs agricoles, qui représentent 4 % de la population active; le projet de loi de finances pour 2006-2008 prévoit une réduction de ces transferts (voir le tableau 5.2); les subventions industrielles, qui atteignent pratiquement 2 % du PIB, et les coûts administratifs du morcellement des communes.
- En l'absence de réduction des dépenses existantes, le ministère des Finances a indiqué qu'il disposait d'une marge de manœuvre restreinte pour effectuer des redistributions et engager de nouvelles politiques à moyen terme. Il a annoncé que 4.7 milliards de SKK

Encadré 5.2. Dépenses consacrées à l'éducation : la Slovaquie restera-t-elle à la traîne?

La Slovaquie est en retard par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE pour ce qui est du niveau et de la composition des ressources publiques et privées consacrées à l'éducation (graphique 5.4). Les ressources publiques allouées à l'enseignement primaire, secondaire et supérieur représentent seulement 3.7 % du PIB, alors qu'elles s'échelonnent entre 5 % et 9 % dans la plupart des autres pays. Les dépenses par étudiant du supérieur sont également beaucoup plus élevées que pour les élèves du primaire et du secondaire, ce qui constitue une autre différence importante avec d'autres pays de l'OCDE. En outre, le programme à moyen terme prévoit une croissance plus forte des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur, à un taux annuel de 5 %. Dans l'enseignement primaire et secondaire, les coûts *par élève* devraient rester stables en termes réels. Étant donné que le niveau des dépenses par élève est faible et que les perspectives de diminution du nombre d'enseignants sont limitées, cette hypothèse de « coûts réels constants par élève » suppose implicitement que le capital humain et les technologies engagés dans l'éducation publique resteront à un niveau faible (le graphique 4.6 au chapitre 4 illustre le bas niveau des salaires relatifs des enseignants par rapport à d'autres pays de l'OCDE). Le ministère de l'Éducation reconnaît que le cadre à moyen terme n'intègre aucune initiative budgétaire spécifique visant à améliorer la *qualité* de l'éducation.

Graphique 5.4. Dépenses consacrées aux établissements scolaires

En % du PIB, 2001



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2004.

seulement (0.4 % du PIB) pourraient être alloués chaque année aux projets publics prioritaires.

Nouvelles réformes visant à améliorer la qualité de la gouvernance et des services publics

Le cadre budgétaire à moyen terme semble refléter une certaine inertie dans la répartition des dépenses, mais les autorités restent conscientes de la nécessité d'améliorer les performances du secteur public. De nombreux indices, qui vont d'une série « d'enquêtes auprès des usagers » à des analyses plus spécifiques des besoins en services publics (voir les chapitres précédents), mettent en évidence la nécessité impérieuse de rehausser la qualité des services publics. De même, les réformes de fond de nature législative ou réglementaire appellent plus d'efficacité au niveau de l'application (graphique 5.5). L'examen des réformes de l'environnement des entreprises auquel on a procédé au chapitre 4 illustre également la nécessité d'améliorer l'application (graphique 4.15). Les améliorations requises ne pourront être mises en œuvre que par un redéploiement des dépenses et une utilisation plus efficace des ressources dans les secteurs fondamentaux.

Les informations disponibles sur les pratiques de gestion en vigueur dans le secteur public révèlent que la Slovaquie est dotée d'un système d'administration publique traditionnel utilisant peu les techniques de gestion modernes. Même si l'efficacité des nouvelles techniques n'est pas pleinement prouvée dans tous les cas, le retard de la Slovaquie pourrait être préoccupant dans la mesure où il peut traduire une moindre aptitude à adopter ces innovations (graphique 5.5 et tableau 5.3)²⁴.

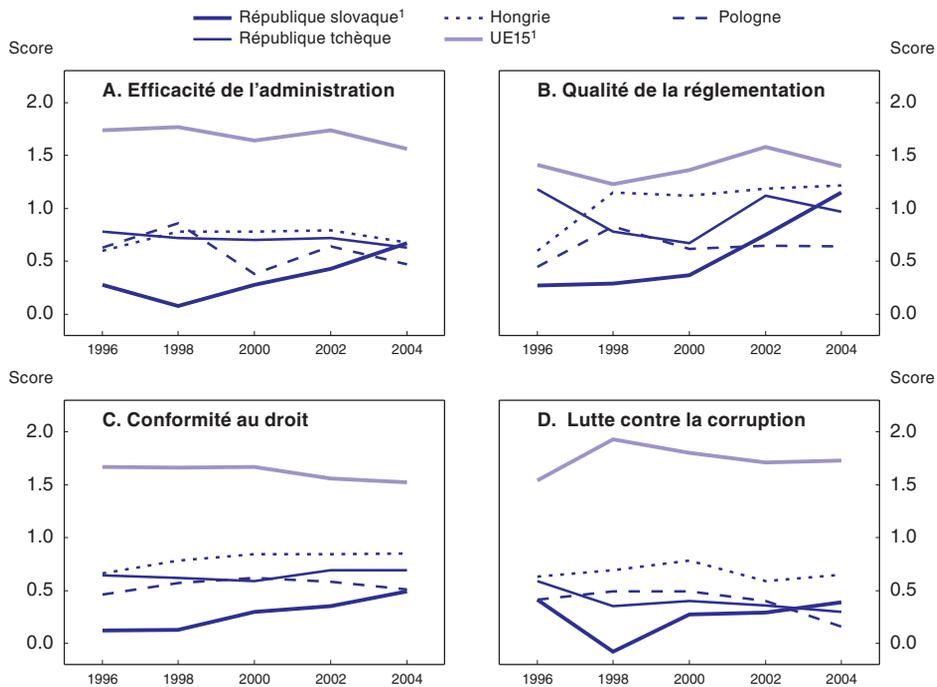
La « stratégie de réforme de la gestion des finances publiques », publiée en 2003, souligne la nécessité d'améliorer la qualité de la gestion publique et des dépenses publiques par : i) une plus grande *transparence* des coûts des services; ii) une conception des services davantage axée sur les *résultats*; et iii) une planification à moyen terme des *priorités*. Le Programme de convergence 2004 pour l'adhésion à l'Union européenne précise que « l'objectif est d'optimiser le rendement des capitaux investis. L'introduction de la budgétisation axée sur les résultats, dans laquelle le processus budgétaire est centré sur des objectifs mesurables et clairement définis, jouera un rôle crucial »²⁵. Le Rapport national 2003 sur la réforme économique met en exergue d'autres dimensions en ajoutant que « la fourniture efficace des services publics nécessite avant tout une administration publique hautement qualifiée; pour cela, il faut attirer et conserver les fonctionnaires les plus compétents et poursuivre la décentralisation des administrations publiques »²⁶.

Le gouvernement a manifesté à plusieurs occasions sa volonté d'améliorer la performance du secteur public en affectant les ressources aux principaux secteurs et en les employant de manière efficace et compétitive. Cette action s'appuie sur trois orientations : i) l'introduction de la *budgétisation axée sur les résultats*, ii) l'utilisation de la *gestion du personnel basée sur les performances*; et iii) le recours aux *mécanismes de marché* dans la prestation des services publics. Ensemble, ces instruments devraient faciliter la redistribution des dépenses; néanmoins, ils en sont encore à un stade quasi expérimental.

Budgétisation axée sur les résultats

La Slovaquie tente d'introduire la budgétisation axée sur les résultats depuis 2002 afin de soumettre les activités publiques à des objectifs précis et à des critères clairs de

Graphique 5.5. Possibilités de meilleure gouvernance



Note : Les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale se fondent sur des enquêtes d'opinion et des scores synthétiques pour différents aspects de la gouvernance. Par exemple, l'indicateur d'efficacité de l'administration prend en compte la qualité de la fourniture des services publics, la qualité de l'administration, la compétence des fonctionnaires, l'indépendance de la fonction publique par rapport aux pressions politiques et la crédibilité de la détermination du gouvernement.

1. Moyenne non pondérée de l'UE15.

Source : D. Kaufmann, A. Kraay et M. Mastruzzi (2005).

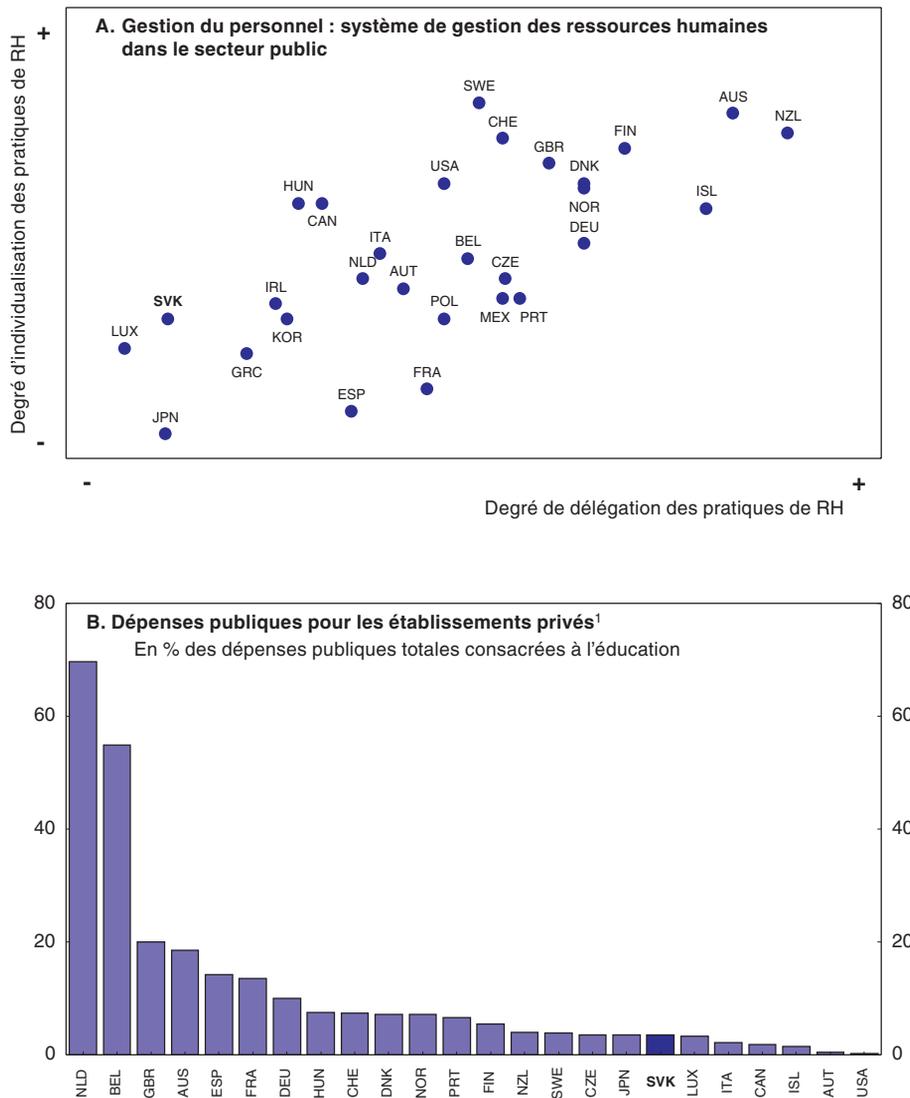
transparence des coûts et de performance. Il s'agit en définitive d'utiliser le budget comme instrument stratégique d'affectation des ressources²⁷. L'introduction de cette méthode se heurte néanmoins à des obstacles d'ordre politique, technique et humain. La date butoir de 2005 pour sa généralisation n'a pas été tenue.

Le gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion à la budgétisation axée sur les résultats. De nouvelles mesures ont été annoncées en 2005 en vue de surmonter la réticence des ministères à publier des objectifs et des valeurs de référence. Les ministères seront désormais tenus de publier des commentaires de leurs programmes et de leurs objectifs, ainsi qu'un examen détaillé de leurs besoins de financement. À partir de 2006, des rapports devront être établis tous les ans en mai-juin, entre la mise au point de la première version du budget et sa discussion entre le ministère des Finances et les ministères concernés.

Gestion du personnel basée sur les performances

La Slovaquie souffre d'un problème classique du secteur public : le nombre élevé de fonctionnaires s'accompagne de rémunérations moyennes faibles, ce qui nuit à la motivation et au capital humain dans le secteur public. Ce problème est particulièrement aigu du fait du rôle considérable que joue l'emploi public dans les régions touchées tout spécialement par le chômage – et de la rigidité qui en résulte – et en raison des niveaux particulièrement bas des salaires publics dans certains secteurs, l'enseignement par exemple²⁸. Les nouvelles lois sur la fonction publique de 2001, qui ouvrent de nouvelles

Graphique 5.6. Réformes de la gestion publique



1. Dépenses publiques directes consacrées aux établissements privés.

Source : OCDE, *Évolution des politiques de ressources humaines dans les pays de l'OCDE; Regards sur l'éducation*, 2004.

possibilités d'examen des compétences, d'ajustement de l'emploi, de recrutement et de rémunération en fonction des performances, constituaient d'importantes réformes qui auraient pu faciliter les évolutions nécessaires²⁹.

Mais cette réforme et la mise en place d'un nouveau *Service de la fonction publique* chargé de sa mise en œuvre n'ont pas provoqué de changements notables dans la gestion de l'emploi public. L'emploi et les salaires sont restés relativement stables au cours des trois dernières années, si l'on tient compte de la baisse de 3 % du nombre d'enseignants (tableaux 5.4 et 5.5). Les difficultés sur le marché du travail ont à l'évidence érigé un obstacle « social » aux ajustements. En conséquence, les modes de rémunération n'ont pas pu être réformés : le rôle de la rémunération axée sur les compétences, les responsabilités et les performances n'a pas été accru, contrairement à ce qui était prévu.

Tableau 5.3. Partenariats public/privé
État des partenariats public/privé (PPP), par pays et secteur

	Principaux secteurs					Secteurs secondaires					
	Routes et ponts	Méto léger	Rail lourd	Écoles	Santé et hôpitaux	Hébergement central	Aéroports	Logement	Ports	Prisons	Eau et eaux usées (y compris déchets solides)
Autriche	□		□	■	□	■	■			■	■
Belgique	□	■	■	■			□	□			□
République tchèque	□	■	■	■	■		■	■			□□
Danemark	□		□	□		■			□	■	
Finlande	□	■	■	□	■	■					■
France	□□	□□	□	■	□	□	□		□	□	□□
Allemagne	□□	□□	□□	□□	■	□	■			□	□□
Grèce	□□					■	□□				
Hongrie	□□	■		□□	□			■		□	□□
Irlande	□□	□		□□	□	■		□			□□
Italie	□□	□□			□□	■	□	■	□	■	□
Luxembourg							■				
Pays-Bas	□□		□□	□	■	■		■	■	■	□□
Norvège	□□		■	□	□	■				■	
Pologne	□	■	■			■	■	■	□		□
Portugal	□□	□□	■	■	□		■	■	■	■	□□
Slovaquie	■						■				■
Slovénie											□□
Espagne	□□	□□	■	■	□	■	■		□□		□□
Suède	■	■	■		■						
Turquie	■	■	■				□□				□□
Royaume-Uni	□□	□□		□□	□□	□□	□□	□□		□□	□

■ Projets PPP actuellement en discussion.

□ Projets PPP ayant fait l'objet d'un appel d'offres, mais pas encore opérationnels.

□□ Projets PPP opérationnels.

Source : OCDE (2005).

Tableau 5.4. Emploi et rémunérations dans les administrations publiques, 2001-2005

	Nombre d'agents	Variation (%)	Rémunération (milliers de SKK)	Variation (%)	Rémunération moyenne (milliers de SKK)	Variation (%)
2001	412 505	–	57 503 664	–	11 598	–
2002	414 770	0.55	65 836 269	14.49	13 195	13.77
2003	410 483	–1.03	71 873 707	9.17	14 557	10.32
2004	405 887	–1.12	78 802 158	9.64	16 099	10.59
2005	399 598	–1.55	82 645 955	4.88	17 235	7.06

Note : La réduction de l'emploi public signalée dans les tableaux 5.4 et 5.5 concerne les postes inscrits directement au budget de l'État.

Dans ces circonstances, les réalisations d'un ministère en particulier (celui des Finances) méritent d'être soulignées. Ce ministère est en effet parvenu à réduire ses effectifs totaux de 30 % entre 2002 et 2004 et à réaffecter les fonds ainsi économisés à des augmentations de salaires basées sur les résultats et sur les compétences³⁰. Cela lui a permis de recruter une nouvelle génération de fonctionnaires très qualifiés, dont certains

Tableau 5.5. **Ventilation de l'emploi dans les administrations publiques, budget 2004-2005**

Sous-secteur des administrations publiques	2004	2005	Différence
Administration centrale ¹	181 847	176 936	-4 911
– Organismes budgétaires	145 128	140 962	-4 166
– Organismes de service public	14 742	13 916	-826
– Universités publiques	21 353	21 413	60
– Fonds pour les biens de l'État, organisme foncier slovaque, organismes extrabudgétaires	466	489	23
– Autres organismes	158	156	-2
Collectivités locales ²	215 140	213 582	-1 558
Caisse de sécurité sociale et d'assurance maladie	8 900	9 080	180
Administrations publiques	405 887	399 598	-6 289

1. À l'exclusion des agents pour lesquels il y a eu transfert de l'administration centrale aux collectivités territoriales (communes et régions).
2. Y compris les agents transférés de l'administration centrale.

en provenance d'entreprises privées³¹. Il semble avoir mené à bien ces réformes grâce à sa vision claire de ce qu'il voulait accomplir, mais aussi, selon toute vraisemblance, grâce à sa petite taille : les effectifs n'ont été réduits que de 800 à 550 postes. Pourtant, cet exemple donné par le ministère responsable du contrôle des dépenses publiques est important vis-à-vis des autres ministères et doit orienter les politiques d'emploi dans les autres organismes publics.

Utilisation des mécanismes de marché dans la prestation des services publics

Si les réformes sont relativement bien avancées pour ce qui est des prix administrés et de la concurrence dans les industries de réseau, les principaux services financés par l'État tels que l'éducation, la santé et les services sociaux sont traditionnellement fournis par des monopoles nationaux ou locaux, qui offrent des services gratuits ou à des prix fortement subventionnés. Comme tous les autres pays de l'OCDE, mais avec un certain retard, la Slovaquie a commencé à introduire les mécanismes du marché afin de rendre ces services plus efficaces et d'optimiser leur rapport coût-efficacité³². Cela se traduit par la mise en place de *redevances d'utilisation* afin de brider une demande excessive et d'améliorer la responsabilité, et par la *séparation du financement et de la production*, qui permet à des entités privées et concurrentielles de fournir les services. Toutefois, la mise en œuvre de ces innovations reste encore limitée : des redevances partielles et une certaine dose d'offre privée ont été introduites dans les services de santé, mais leur déploiement ciblé dans l'éducation s'est heurté à une forte résistance.

Les nouvelles possibilités créées par la décentralisation (certaines administrations régionales et municipales se montrent désireuses d'expérimenter les nouvelles approches) devraient élargir le champ des innovations à l'avenir. Les informations sur les résultats de ces expériences que certaines organisations à but non lucratif envisagent de publier devraient contribuer à ce processus³³.

Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, la prestation de services publics de base de haute qualité est essentielle pour la croissance future de l'économie. Améliorer l'éducation à tous les niveaux, accroître l'employabilité des chômeurs (y compris de la minorité rom), mieux faire appliquer la loi, adopter une politique de la concurrence et des réglementations sectorielles plus efficaces et mener des politiques de développement durable qui minimisent les coûts de mise en conformité sont autant de domaines d'action

prioritaires. Voici quelques-unes des principales contributions que les réformes de la gestion publique pourraient apporter dans ces domaines :

- **Enseignement primaire et secondaire** : l'introduction de la *budgetisation axée sur les résultats* au niveau municipal et régional permettrait de fixer des objectifs concernant les résultats effectifs des élèves (leurs résultats scolaires). Appliquée aux enseignants, la *gestion des ressources humaines basée sur les performances*, qui serait introduite sur la base des données pratiques recueillies grâce à l'expérience internationale³⁴, pourrait étayer ces efforts de réforme. Enfin, le recours à la *prestation concurrentielle des services*, y compris par de nouveaux entrants privés et internationaux, peut également faciliter la diffusion des innovations pédagogiques et des meilleures pratiques.
- **Enseignement supérieur** : il existe un large potentiel d'introduction de *mécanismes de marché* dans l'enseignement universitaire. Les *frais de scolarité* et l'*offre concurrentielle* de services par de nouveaux établissements contribueraient à améliorer les capacités et les taux d'inscription, et aussi à diffuser de nouvelles techniques d'enseignement. On ne peut que déplorer le fait que les efforts déployés par le gouvernement pour introduire des frais de scolarité (même contrebalancés par des bourses d'études généreuses) ont été bloqués à deux reprises par le Parlement, en 2004 et en 2005. De nouvelles réformes sont nécessaires pour accroître la transparence et la compétitivité du système d'accréditation, et pour faciliter l'ouverture d'établissements nationaux et internationaux de grande qualité. Les prestataires internationaux pourraient jouer un rôle spécial dans la diffusion du savoir-faire international en Slovaquie, notamment par le biais de leurs programmes d'enseignement postuniversitaire et de formation continue. Les mécanismes de financement de l'enseignement supérieur devraient être réformés dans une logique concurrentielle afin de faciliter l'entrée de ces prestataires et d'assurer des règles du jeu plus équitables. Il faudrait également recourir plus largement aux subventions de recherche allouées sur des critères de compétitivité en tant que mécanisme de financement concurrentiel.
- **Politiques en faveur de la minorité rom** : concernant les politiques en faveur de la minorité rom, la *gestion axée sur les résultats* des ressources budgétaires et le recours aux *mécanismes de marché* pour la prestation des services requis pourraient être bénéfiques (encadré 5.3).
- **Application de la loi** : une *approche axée sur les résultats* et des *performances de référence* (basées sur des indicateurs statistiques d'efficacité du système judiciaire) pourraient largement contribuer à rendre le pouvoir judiciaire « autonome » plus transparent et plus efficace.
- **Politique de la concurrence** : l'*orientation sur les résultats* et des *systèmes de rémunération basés sur les compétences* et sur les *performances* renforceraient le Service antimonopole et les régulateurs sectoriels. Ces organismes peuvent s'appuyer sur des lois modernes et un personnel motivé, mais il pourrait être nécessaire de procéder à une évaluation plus formelle de leurs performances. Ils sont susceptibles de se heurter à des contraintes de ressources dans l'accomplissement de leurs fonctions de promotion de la concurrence. Ils peuvent également rencontrer des difficultés pour recruter des spécialistes. De nouvelles techniques de gestion et de financement pourraient contribuer à leur assigner des objectifs ambitieux et à les doter des ressources adéquates.
- **Développement durable** : les préoccupations environnementales s'amplifient en Slovaquie. Malgré les hausses récentes des prix de l'énergie, l'intensité énergétique et les

Encadré 5.3. Politiques en faveur de la minorité rom

La communauté rom représente 1.7 % de la population totale selon les données de déclaration de nationalité du recensement national de 2001 et 6 % de la population totale selon les données de nationalité imputée de l'enquête sociographique de 2004 sur les peuplements roms. Elle enregistre un taux de chômage supérieur à 80 %, imputable en grande partie à un niveau d'instruction extrêmement faible¹, y compris parmi les jeunes². On constate également un phénomène d'hystérèse dans les taux d'inactivité et de chômage des adultes, qui se propage jusqu'aux générations plus jeunes, avec une diminution des attentes de la part de la communauté comme de la société au sens large. Les Roms se heurtent également à la discrimination des employeurs et des clients potentiels sur le marché du travail et sur les marchés des services.

L'objectif devrait être d'améliorer l'employabilité de la population rom. Il faut pour cela : i) une meilleure éducation de base des nouvelles générations; ii) une formation des adultes ciblée et efficiente et d'autres « politiques actives du marché du travail » pour les groupes d'âge actif (pour accroître leur employabilité et améliorer l'environnement social et familial des jeunes); iii) un plus large accès aux transports et au logement afin de promouvoir leur participation à des marchés de l'emploi plus dynamiques; et iv) des initiatives de développement économique local s'appuyant sur le capital humain existant des Roms et stimulant leurs capacités entrepreneuriales.

Les politiques nationales de Slovaquie incluent des approches de ce type, même si les autorités estiment qu'il sera difficile d'employer les adultes n'ayant pas les compétences requises sur le marché du travail et que leurs chances d'accéder à un emploi indépendant sont également faibles³. Les principales initiatives récentes dans ce domaine sont les suivantes :

- L'amélioration des performances des Roms sur le marché du travail est à la croisée des politiques économiques, sociales, éducatives et du travail, et implique à la fois l'administration centrale et les collectivités régionales et municipales. Il nécessite une étroite coopération dans l'élaboration des politiques et dans leur mise en œuvre. La coordination est également importante pour offrir aux communautés roms des incitations et un soutien clairs, simples et convaincants. Une approche « axée sur les résultats » pourrait contribuer à orienter ces différentes politiques dans cette direction.
- Le ministère du Travail a mis en place une série de programmes de lutte contre la *pauvreté et l'exclusion sociale* convenus avec l'Union européenne dans le cadre d'un « Partenariat commun d'intégration » en 2003. Ces programmes bénéficient principalement à la minorité rom vivant dans des campements. Ils incluent des *mesures visant à créer et à conserver des habitudes de travail* (principalement au moyen des travaux d'intérêt général dans les communes); des mesures destinées à élaborer des *méthodes nouvelles et mieux adaptées de formation des adultes*; et le soutien à *l'entrepreneuriat et au travail indépendant des Roms*.
- Le ministère de l'Éducation est chargé du projet « *Année zéro de l'éducation* » pour tous les enfants (y compris roms) avant l'enseignement primaire obligatoire en cas de faible adaptabilité. Un budget annuel de 115 millions de SKK (3 millions EUR), cofinancé par le Fonds social européen, est alloué à ces programmes.
- Le Bureau du plénipotentiaire du gouvernement pour les communautés roms attribue des fonds aux écoles secondaires et aux étudiants des universités afin de *faciliter les études des élèves roms doués*. Le budget annuel est de 5 millions de SKK.
- Le ministère de la Construction aide la construction d'appartements et d'équipements collectifs dans les zones d'habitat rom, grâce à un budget annuel de 180 millions de SKK (près de 5 millions d'euros). 80 % des coûts sont financés par ce budget, avec cofinancement partiel des futurs propriétaires (communes).

Encadré 5.3. Politiques en faveur de la minorité rom (suite)

Le ministère du Travail a mis en place le Fonds de développement social, qui attribue des financements aux projets qui visent à améliorer l'emploi et l'intégration des exclus sociaux. Le Fonds de développement social crée des « partenariats locaux d'inclusion sociale », associations locales indépendantes qui représentent les communes, les principaux organismes partenaires, les associations de la société civile et les entreprises. Ils ont essentiellement pour objet de permettre à la société civile et au secteur associatif de traiter les aspects sociaux de l'aménagement et du développement local. Ils interviennent aussi dans l'évaluation des microprojets régionaux et locaux. Il faut veiller à ce que cette initiative s'inscrive bien dans l'ensemble de la planification budgétaire, dans le respect des principes de transparence et d'intégrité et dans une logique de résultat.

L'approche axée sur les résultats pourrait être particulièrement fructueuse pour l'éducation des enfants roms, ainsi que pour les politiques de formation des adultes et les politiques du marché du travail. Compte tenu des résultats scolaires extrêmement faibles des enfants roms, des objectifs quantitatifs clairs en matière de fréquentation scolaire, d'achèvement des études primaires et de participation à l'enseignement secondaire et universitaire pourraient permettre de focaliser les énergies et les efforts. C'est dans ce contexte que le « Plan décennal pour les Roms de Slovaquie » fixe de nombreux objectifs quantitatifs⁴. Des objectifs similaires pour les mesures actives du marché de l'emploi, basés sur l'examen impartial des résultats obtenus à ce jour, pourraient également être utiles⁵.

Le manque d'informations de qualité est un obstacle à l'élaboration de politiques axées sur les résultats. L'identification personnelle en fonction de l'origine ethnique est stigmatisée pour des raisons historiques. La loi slovaque interdit la collecte et la publication de telles informations par les pouvoirs publics. Malheureusement, 1,7 % seulement des Roms de Slovaquie s'identifient en tant que Rom, et ces renseignements faussés sont d'un intérêt limité pour l'élaboration des politiques⁶. Les services du plénipotentiaire pour les communautés roms ont réalisé en 2004 une enquête sociographique nationale. Seule source de données sur la population rom, elle fournit de précieuses informations sur les infrastructures sociales des peuplements roms. Il faudrait néanmoins d'autres données quantitatives sur le niveau de vie, le parcours éducatif, les antécédents professionnels, la situation économique et les attentes des cohortes et des groupes roms. C'est un véritable défi pour l'élaboration de politiques axées sur les résultats, car il est très difficile de dresser l'état des lieux, fixer des objectifs et suivre les réalisations.

Il est donc souhaitable de modifier la loi afin d'autoriser la collecte de statistiques (par exemple dans l'enquête sur la population active réalisée auprès des ménages) incluant une classification ethnique établie selon les déclarations des personnes concernées. Dans le même temps, il faudrait s'engager publiquement à ce que ces statistiques soient utilisées à un niveau agrégé et pas pour identifier les personnes. Il faudrait également s'efforcer de lutter contre la stigmatisation associée à l'identité rom, y compris par l'application active de lois antidiscrimination.

- L'approche de l'État à l'égard des groupes de la population marginalisés et en danger repose sur un fondement civique, et pas sur un fondement ethnique. C'est pourquoi les dispositifs en place visent l'ensemble des groupes en danger ou socialement exclus (ils concernent, par exemple, les infrastructures dans les zones défavorisées excentrées en mettant l'accent sur la minorité rom isolée). Les programmes spécifiques de prévention et de réduction de l'exclusion sociale et les aides à la population marginalisée sont essentiellement exécutés via les projets du Fonds social européen et les subventions de l'État. On citera les **programmes d'aide aux travaux d'intérêt collectif dans le cadre des communes**, principalement destinés aux localités et zones socialement défavorisées. Dans un premier stade, les aides ont bénéficié essentiellement aux zones excentrées ou isolées (selon l'enquête sociographique sur les peuplements roms).

Encadré 5.3. **Politiques en faveur de la minorité rom (suite)**

- Des **subventions sont accordées pour les installations et équipements techniques des centres d'hygiène personnelle et des laveries des zones défavorisées**. Il s'agit surtout d'intégrer les groupes socialement exclus dans la société en mettant fin aux handicaps liés au dénuement social et au manque d'équipements (absence de points d'eau potable, éloignement du peuplement rom par rapport aux localités voisines, groupes nombreux de Roms défavorisés, par exemple) et de créer les conditions nécessaires pour que les groupes en danger disposent des services indispensables et puissent s'intégrer. Les projets sélectionnés concernaient essentiellement à doter d'infrastructures (par exemple, un point d'eau) les peuplements roms isolés.
 - Des **aides et bourses sont attribuées pour l'alimentation, l'hébergement et le matériel scolaire des enfants des parents qui sont dans le besoin**. Ce programme est destiné à tous les groupes défavorisés, y compris la minorité rom.
1. Selon le dernier recensement de 2001, 75 % des hommes et 80 % des femmes d'origine rom avaient un niveau d'instruction équivalent à celui de « l'école primaire ou inférieur ». Seulement 2.2 % des hommes et 1.9 % des femmes avaient achevé un cycle complet d'enseignement secondaire – pour les Slovaques d'origine non rom, les pourcentages étaient respectivement de 30 et 36 %. Seuls 0.4 % des hommes et 0.2 % des femmes avaient un niveau d'instruction « secondaire ou plus », contre 12 % et 9 % respectivement pour le reste de la population.
 2. On estime qu'en 2005, 15 % des enfants d'âge scolaire (6-15 ans) sont d'origine rom, et ce pourcentage devrait atteindre 17 % d'ici 2025. Leur taux de réussite est déjà très faible aux premiers niveaux de l'enseignement primaire, et beaucoup d'entre eux sont orientés vers des « écoles spéciales » (pour les enfants à aptitudes réduites) au cours de leurs années d'école primaire. 64 % des enfants du primaire qui redoublent une ou plusieurs classes sont d'origine rom.
 3. Le principal document de politique nationale sur les mesures en faveur de la minorité rom (« Grands axes de la politique du gouvernement slovaque pour l'intégration des communautés roms », 2003) indique à cet égard : « Les compétences traditionnelles des Rom n'offrent pas une solution potentielle à leur chômage – l'intérêt de ces compétences n'est que marginal sur le marché du travail ». Le « Plan d'action national » pour la décennie 2005-2012 consacrée à l'intégration des Roms, qui énonce les objectifs de la Slovaquie dans cette initiative de la Banque mondiale et de l'Open Society Institute, exprime des attentes limitées quant à leurs perspectives d'emploi. Il préconise des « projets pour les chômeurs de longue durée » et un « programme de soutien du travail social », est déjà opérationnel. Le ministère du Travail est chargé du suivi et de l'évaluation des projets, notamment au moyen d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs.
 4. Les trois principaux objectifs sont : i) 50 % des élèves roms doivent achever avec succès l'école primaire, ii) 15 % des élèves roms sortant de l'école primaire doivent fréquenter le lycée (enseignement secondaire classique), iii) plus aucun élève rom ne doit être aiguillé indûment vers les écoles spéciales. Toutefois, aucune date n'a encore été annoncée pour la réalisation de ces objectifs.
 5. Les politiques actives du marché du travail jouent un rôle de plus en plus important dans les politiques économiques de nombreux pays de l'OCDE, et leur efficacité est de mieux en mieux étudiée. La conception spécifique des programmes influence considérablement leurs résultats, et de nombreux pays adoptent des innovations basées sur les expériences internationales. Ces innovations incluent un plus large recours à la concurrence dans la fourniture des services concernés. Voir Martin et Grubb (2001) et Struyven (2004).
 6. Le travail des responsables et autres analystes a permis de rassembler un ensemble limité de données sur la minorité rom provenant des recensements et des enquêtes sur la population active et disponibles seulement jusqu'au milieu des années 90. Des extrapolations sont réalisées à partir de cet ensemble de données, assorties d'hypothèses supplémentaires, que le Secrétariat a utilisées pour le graphique 1.12. On dispose de davantage d'informations sur les Roms vivant dans des campements séparés et sur leurs enfants, y compris ceux scolarisés, mais ce groupe ne représente qu'un tiers de la population rom totale et présente des caractéristiques socioéconomiques extrêmes.

émissions ne baissent pas aussi rapidement qu'il le faudrait. Le pays pourrait ne pas être en mesure de ramener les émissions de gaz à effet de serre à 5 % de moins que son objectif pour 2008-2012 fixé par le protocole de Kyoto. Dans ces circonstances, et avec le renforcement de la croissance, il pourrait s'avérer de plus en plus coûteux de se conformer aux règles environnementales de l'Union européenne. Les autorités reconnaissent que l'utilisation d'instruments axés sur le marché contribuerait à réduire les

Encadré 5.4. Les mécanismes de marché dans les politiques de développement durable

Les coûts budgétaires des politiques environnementales augmentent. Le budget du ministère de l'Environnement passera de 4.4 milliards SKK en 2003 (0.4 % du PIB) à 11.7 milliards en 2007 (0.7 % du PIB).

Dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre, un marché des droits d'émission de carbone sera bientôt opérationnel, ce qui marque une innovation majeure. Il devrait contribuer à canaliser les investissements antipollution dans les secteurs où ils sont le plus rentables. Pour les années 2005-2007, les échanges de permis d'émission de la Slovaquie entreront dans le cadre du système européen pour les émissions de gaz à effet de serre. En Europe, 16 000 entreprises participeront à ce système permettant de redistribuer des droits d'émission de 500 millions de tonnes de CO₂ par an. Le volume des émissions de gaz à effet de serre attribué à la Slovaquie par le protocole de Kyoto et par l'accord européen ultérieur de partage des charges était de 30.5 millions de tonnes de CO₂ (chiffre élevé pour une économie de cette taille, reflet de niveaux d'émissions historiquement élevés). Les autorités slovaques ont alloué ce volume national total aux différents secteurs par le biais d'un Plan national d'attribution, et les échanges débiteront sur la base de ces crédits initiaux. Étant donné que l'efficacité énergétique ne s'est pas améliorée aussi rapidement qu'escompté et compte tenu de la croissance vigoureuse, seule une fraction limitée de ces permis devrait être disponible pour l'exportation. Selon certaines estimations, environ 10 % des quotas slovaques pourraient être vendus à d'autres pays européens. Toutefois, dans le pire des cas, la Slovaquie pourrait être contrainte d'importer des permis d'émission.

Des instruments économiques sont aussi utilisés dans le domaine de la pollution de l'air, sous la forme de taxes sur les émissions. Les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de monoxyde de carbone et de 150 autres polluants sont taxées depuis 1998. Les problèmes sont complexes; trouver un niveau d'imposition adéquat n'est pas facile, car il faut tenir compte des capacités de paiement de l'économie et des ménages, tout en sachant que des impôts trop bas entraînent un niveau insuffisant d'investissements dans les mesures de lutte contre la pollution*. Les responsables devront concevoir des mécanismes adéquats d'ajustement fiscal. Les lois en vigueur pourraient bénéficier de simplifications, car les contrôles doivent actuellement porter sur un large spectre d'émissions, et l'application de la loi doit également être renforcée, car les niveaux d'émission réels seraient largement sous-déclarés.

* Par exemple, les émissions de dioxyde de soufre sont taxées à 49 EUR la tonne en Slovaquie, contre 1 600 EUR en Suède.

coûts de mise en conformité, mais cela implique également que les responsables de la politique environnementale disposent d'un cadre de conception des politiques plus rigoureux et de moyens accrus d'exécution³⁵. La budgétisation axée sur les résultats et les systèmes de rémunération basés sur les performances pourraient contribuer à mettre en place les ressources nécessaires et à élaborer des politiques de développement durable plus propices à la croissance (encadré 5.4).

Encadré 5.5. Résumé des recommandations

Institutions budgétaires

- Moderniser les infrastructures d'audit et les amener au niveau des autres institutions budgétaires : i) en mettant en place des unités d'audit interne adéquates dans tous les ministères, et ii) en permettant à l'Office national de vérification des comptes d'étendre la portée et d'augmenter la fréquence de ses audits externes.
- Favoriser une utilisation accrue des informations sur les résultats et sur les performances aux fins de la procédure budgétaire dans tous les ministères.
- Encourager une plus large utilisation de la comptabilité d'exercice dans le secteur public, de façon qu'elle soit à la base des informations axées sur les résultats et sur les performances utilisées pour la procédure budgétaire.
- Publier les comptes annuels consolidés des administrations publiques sur la base des comptes nationaux.

Décentralisation

- Doter l'administration centrale d'un mécanisme lui permettant de peser davantage sur le niveau du déficit budgétaire généré par les administrations infranationales, afin d'éviter tout relâchement de la stratégie nationale d'assainissement budgétaire.
- Procéder à des regroupements de communes afin d'obtenir des économies d'échelle dans la prestation de services rentables et de qualité. Réaliser des économies grâce à la prestation conjointe de certains services par les petites communes.
- S'appuyer sur le cadre budgétaire et réglementaire souple des administrations infranationales pour introduire des solutions concurrentielles et basées sur le marché pour la fourniture des services publics. Analyser et publier les résultats de ces expériences.
- Étendre les compétences de l'Office national de vérification des comptes aux administrations infranationales et à leurs pratiques en matière de dépenses et d'achats.
- Appliquer pleinement les dispositions de la loi sur les conflits d'intérêts et les autres instruments juridiques de lutte contre la corruption aux échelons infranationaux. Mobiliser en faveur de l'adoption du nouveau projet de loi sur la confiscation des biens acquis illégalement.
- Appliquer pleinement la loi sur les emprunts des administrations infranationales. Comblers les failles permettant aux entreprises municipales de contracter des emprunts quasi budgétaires (non commerciaux).

Cadre budgétaire à moyen terme

- Identifier les domaines où des économies sont possibles dans le cadre à moyen terme pour la période 2005-2008 au cas où un resserrement de la politique budgétaire serait nécessaire.
- Introduire progressivement des baisses d'impôts sur le travail pour les travailleurs à bas salaires et financer cette mesure par des économies dans les domaines moins prioritaires (comme les subventions agricoles et industrielles et l'affectation de certaines recettes fiscales à des organismes à but non lucratif)
- Envisager d'augmenter le financement public de l'enseignement primaire et secondaire, par le biais d'une attribution des ressources axée sur les résultats au sein du système éducatif national.

Encadré 5.5. **Résumé des recommandations** (suite)**Réformes de la gestion publique**

- Généraliser les expériences « pilotes » couronnées de succès, comme la gestion du personnel axée sur les performances pratiquée par le ministère des Finances. Inciter notamment les autorités de la concurrence et les autorités sectorielles de régulation à adopter des systèmes de rémunération basés sur les compétences et sur les performances (avec un soutien financier supplémentaire du budget le cas échéant).
- Introduire des mécanismes de marché dans la prestation de services publics lorsqu'ils sont de nature à promouvoir l'efficacité et l'efficacités. Encourager les administrations régionales et municipales à élaborer des approches novatrices dans l'utilisation de ces mécanismes, y compris dans l'enseignement primaire et secondaire et dans les services de santé.
- Mener des politiques publiques en faveur de la minorité rom en s'appuyant sur une base d'informations fiable. Faciliter la communication volontaire d'informations en atténuant la stigmatisation associée à l'appartenance à la communauté rom, y compris par l'application active de lois antidiscrimination.

Notes

1. Voir par exemple Afonso et al. (2005).
2. Théoriquement, il n'existe pas de taille optimale du secteur public, car cela dépend de l'arbitrage des citoyens entre les biens collectifs, l'impôt et la protection contre les difficultés économiques. Le FMI (2005) a réalisé un examen approfondi des ouvrages publiés sur la question de la taille de l'administration publique sans parvenir à une conclusion tranchée. Néanmoins, s'inspirant de Rodrik (1998) et Persson et Tabellini (1999), Von Hagen (2003) a élaboré un modèle pour déterminer la taille escomptée de l'administration publique en fonction du niveau de PIB par habitant des pays et de leur degré d'ouverture. Ce modèle, réalisé à partir d'un ensemble de 22 pays de l'OCDE et 11 pays non membres, se révèle très pertinent. Il apparaît que les pays en phase de posttransition ont un secteur public surdimensionné. La taille du secteur public de la Slovaquie mesurée d'après la part des dépenses publiques dans le PIB était *supposée* être de 31 % du PIB en 2001, alors qu'en réalité elle était de 42 %. Dans une évaluation de nature plus qualitative, Tanzi (2004) qualifie les pays dont la part des dépenses publiques dépasse 50 % du PIB de pays à *secteur public de grande taille*, ceux situés entre 30 % et 50 % de pays à *secteur public de taille moyenne*, et ceux dont la part est inférieure à 30 % de pays à *secteur public de petite taille*. Il estime que les secteurs publics de petite taille sont les plus efficaces.
3. Alesina et Perotti (1996 a) qualifient les programmes d'assainissement basés sur des réductions des transferts sociaux et des salaires dans le secteur public de programmes de grande qualité de « type 1 ». Les ouvrages consacrés aux politiques budgétaires suggèrent plus généralement que les programmes d'assainissement basés sur des réductions des dépenses sont plus résilients que ceux basés sur des augmentations d'impôts. Cela s'explique par le fait que les assainissements fondés sur la baisse des dépenses ne sont pas tributaires d'un ratio fiscal élevé et ne sont donc pas vulnérables à des pressions en faveur de la baisse des impôts. Von Hagen (2003) remarque qu'avant une adhésion à l'UEM, les programmes d'assainissement budgétaire basés sur les réductions des dépenses s'avèrent plus durables.
4. La neutralité des baisses d'impôts pour les recettes a été confirmée en 2004, lorsque le système fiscal a été une nouvelle fois simplifié en adoptant un taux uniforme de 19 % pour l'impôt sur les bénéfices des sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la taxe sur la valeur ajoutée, sans perte substantielle de recettes.
5. Voir J. Kling et V. Niznansky (2003) et Brusis (2003).
6. Huit nouvelles régions, comptant approximativement 700 000 habitants chacune, ont été créées, sans relation hiérarchique avec l'administration centrale. 2 883 communes ont également été confirmées dans leur statut d'entités juridiques autonomes, également sans lien hiérarchique avec l'administration centrale et les régions.

7. Les compétences ont été décentralisées en partie en tant que « responsabilités propres » des administrations infranationales, et en partie en tant que responsabilités de l'État qui leur sont « déléguées ». Pour s'acquitter de ces dernières tâches, les autorités infranationales bénéficient de financements de l'administration centrale et sont tenues de respecter des normes nationales.
8. Depuis 2005, les administrations régionales reçoivent 24 % et les municipalités 70 % de l'IRPP total recouvré en Slovaquie. Une partie des recettes est redistribuée par le biais d'un fonds de péréquation, selon des critères objectifs (par exemple, la ville de Bratislava devrait générer 12 milliards de SKK d'IRPP en 2005 et en percevoir 4 milliards de SKK après redistribution). En 2005, les recettes de l'IRPP (la somme des recettes d'IRPP recouvrées à l'échelon local et des recettes d'IRPP redistribuées) devraient couvrir 44 % des recettes des régions et 28 % de celles des communes. Les transferts de l'administration centrale destinés à l'exécution de « missions déléguées » devraient représenter 53 % des recettes des régions et 32 % de celles des communes. Les communes percevront le reste de leurs recettes de sources non fiscales et, plus marginalement, d'impôts locaux.
9. En 2005, les ressources fiscales propres devraient représenter environ 10 % des recettes totales des communes et un pourcentage marginal pour les administrations régionales. Les milieux d'affaires s'inquiètent du risque d'augmentation future de ces taxes. L'Association des petites entreprises de Slovaquie (SAMP) a demandé en mai 2005 que la compétence en matière de fixation des taux de l'impôt immobilier soit restituée à l'administration centrale, au motif que certaines communes imposent aux petites entreprises des augmentations insupportables de ces impôts.
10. Les ouvrages publiés sur ce thème soulignent que i) le transfert effectif de prérogatives fiscales aux autorités infranationales et ii) la mobilité des bases d'imposition sont les deux principaux mécanismes qui contribuent à optimiser les gains d'efficacité que procure la décentralisation. Les données empiriques sont moins tranchées et les conséquences de la décentralisation sur les équilibres macroéconomiques et sur la croissance semblent dépendre d'un large éventail de facteurs économiques et spécifiques au pays. Voir : De Mello et Barenstein (2001), Joumard et Kongsrud (2003), Meloche et al. (2004).
11. Le chapitre 4 retrace les efforts récents du gouvernement pour intensifier la lutte contre la corruption et les difficultés rencontrées pour obtenir du Parlement qu'il soutienne l'adoption de la série complète de projets de loi.
12. Ministère des Finances de la République slovaque, Programme de convergence pour la République slovaque pour la période 2004-2010, Bratislava, mai 2004 – et sa « mise à jour » datée de novembre 2004.
13. Les objectifs budgétaires du gouvernement sont exprimés en termes de comptes nationaux standards. Cela impliquait, jusqu'en 2005, que les « coûts budgétaires » de la réforme des retraites engagée en 2005 étaient entièrement inclus (toutes les cotisations de sécurité sociale déplacées vers le nouveau régime de pension privé étaient traitées comme des *manques à gagner pour le budget*). En mars 2005, les ministres européens des Finances ont autorisé la Slovaquie et d'autres pays réformateurs à déduire une partie des coûts de la réforme des retraites pour leurs rapports budgétaires sur la conformité aux critères de Maastricht (100 % des coûts la première année de la réforme, 80 % la deuxième année, etc., aucune déduction autorisée après la cinquième année). Cela a donné à la Slovaquie une marge de manœuvre supplémentaire dans sa stratégie de respect des équilibres budgétaires (marge supplémentaire d'environ 0.8 % du PIB en 2005, de 1.3 % en 2006 et de 1.0 % en 2007, sur la base des prévisions du ministère du Travail concernant le nombre d'actifs qui devraient passer au nouveau pilier).
14. Les autorités envisagent i) de relever l'âge de la retraite de 62 à 65 ans après 2011, et ii) de passer à une indexation des pensions basée uniquement sur les prix après la même date (au lieu de l'indexation sur la moyenne des prix et des salaires pratiquée jusqu'alors). Dans un premier temps, le Parlement slovaque a adopté une loi indexant les pensions les plus élevées sur les prix à compter de mai 2005. Les autorités pourraient également envisager de réduire les prestations de retraite pour certains groupes qui sont favorisés par les nouvelles règles de calcul. Ces ajustements pourraient contribuer à la viabilité à long terme du pilier de retraite par répartition. L'OCDE publiera, dans le courant de 2005, une analyse détaillée des prestations de retraite après les réformes récentes, ce qui pourrait faciliter l'évaluation d'alternatives.
15. La part des dépenses publiques totales passera de 40 % du PIB en 2004 à moins de 39 % en 2007, malgré un taux de croissance annuel de 0.8 % en volume. Cette baisse s'explique par une diminution de la part des dépenses primaires plutôt que par un allègement de la charge d'intérêts de la dette publique. Si le volume réel des dépenses était gelé, la part des dépenses et celle du déficit dans le PIB diminueraient de plus de 1.5 % du PIB par an. Les autorités considèrent qu'un gel total des dépenses n'est ni réaliste, ni nécessaire.

16. Les prévisions de croissance établies par le gouvernement sont plus prudentes que celles des organisations non gouvernementales. Le ministère des Finances table sur une croissance moyenne annuelle de 4.5 % jusqu'en 2010, la Banque nationale de Slovaquie mise sur un taux de croissance moyen compris entre 5 et 6 % jusqu'en 2007, et le Secrétariat de l'OCDE prévoit respectivement 4.8 % et 5.7 % en 2005 et 2006 (*Perspectives économiques de l'OCDE*, printemps 2005).
17. Les subventions budgétaires au secteur des entreprises incluent : i) les *subventions aux transports* (principalement aux compagnies de chemins de fer, représentant 0.7 % du PIB); ii) les *subventions agricoles* (1 % du PIB, en plus des transferts effectués par l'UE au bénéfice des agriculteurs qui représentent également 1 % du PIB); et iii) les *subventions aux parcs industriels et aux dépenses de formation des investisseurs IDE* (environ 0.3 % du PIB). Le coût budgétaire total des exemptions fiscales accordées sous forme d'incitations à l'IDE n'est pas compris dans les calculs. Les dépenses fiscales (le coût budgétaire des exemptions fiscales) en faveur de deux grands investisseurs (Volkswagen Slovakia et US Steel Kosice) étaient estimées à 5.4 milliards SKK en 2004 (environ 0.4 % du PIB).
18. Aux alentours de 2 % par an.
19. Ces diminutions des recettes fiscales et de sécurité sociale se produiront pour des raisons techniques. Ni les taux d'imposition, ni les taux des cotisations de sécurité sociale ne devraient varier au cours de cette période.
20. Le nombre de chômeurs inscrits devrait baisser de 426 000 en 2004 à 394 000 en 2007.
21. Les prévisions concernant les coûts de santé supposent que i) les dépenses de santé *par habitant* resteront constantes en termes réels pour chaque cohorte d'âge, ii) les prix des services et des produits de santé n'augmenteront pas plus que l'inflation, et iii) les innovations technologiques dans le système de santé n'alourdiront pas les coûts.
22. Les efforts actuels du ministère du Travail pour trouver des sources d'économies supplémentaires dans le système de sécurité sociale pour la période 2006-2008 sont peut-être le reflet de ces pressions sous-jacentes. Le ministère a annoncé en mai 2005 qu'il chercherait à réaliser des économies dans le système de congé maladie en augmentant le nombre de journées d'absence indemnisées par l'employeur (passant de 10 à 15 jours) et en réduisant les indemnités maladie des travailleurs indépendants. La décision d'indexer les retraites les plus élevées sur l'inflation, et plus sur une moyenne de l'inflation et des salaires nominaux, a été votée par le Parlement en mai 2005 et devrait aussi dégager des économies.
23. Si le volume réel des dépenses reste constant.
24. De nombreuses pratiques de cette nature restent quelque peu expérimentales dans d'autres pays de l'OCDE et leur effet sur la qualité et le rapport coût-efficience des services publics n'est pas pleinement démontré. Toutefois, un manque d'expérimentation ralentirait l'apprentissage et retarderait la découverte des moyens les plus efficaces de fournir différents services.
25. Programme de convergence de l'UE pour la République slovaque sur la période 2004-2010, Bratislava, 2004.
26. Rapport national sur la réforme économique des marchés de produits et de capitaux, Bratislava, 2003.
27. Voir Diamond (2005). Cette approche est reconnue comme la meilleure pratique internationale en matière de gestion budgétaire, en dépit des questions qui subsistent sur son degré et ses conditions d'adoption dans différents contextes nationaux. Voir : Shick (1998), OCDE (2004) et Lienart (2005).
28. Voir OCDE *Étude économique de la République slovaque*, 2004.
29. Ces lois sur l'emploi public et les innovations qu'elles ont introduites dans les conditions de travail et de rémunération des fonctionnaires sont décrites dans l'*Étude économique de la République slovaque*, 2004.
30. Le ministère a conservé pour son propre budget 75 % des économies totales générées par ces suppressions de postes et a affecté le solde au budget de l'État.
31. On constatera avec intérêt qu'un grand nombre de ces experts ont participé à la conception et à la mise en œuvre réussie des nouvelles techniques de gestion budgétaire.
32. L'OCDE a organisé en mars 2005 un symposium consacré aux expériences récentes des pays membres dans l'introduction de mécanismes de marché pour la prestation de services publics. Voir OCDE (2005a).

33. Transparency International Slovaquie a, par exemple, lancé un projet à l'échelle du pays visant à analyser et à comparer la manière dont les administrations locales fournissent leurs principaux services. Cette étude examinera le degré d'utilisation des mécanismes de marché et leurs résultats. Des indicateurs quantitatifs de qualité et de coût des services seront employés.
34. L'OCDE a récemment examiné les expériences internationales dans ce domaine et a conclu que la « rémunération basée sur les performances » des enseignants fonctionnait à condition de se doubler de certaines mesures et conditions. Voir OCDE (2005b).
35. Certains s'inquiètent du risque que l'État et les administrations régionales se heurtent à des difficultés pour appliquer et vérifier les mesures plus complexes des émissions qu'exige l'utilisation d'instruments économiques.

Bibliographie

- AFONSO, A., C. NICKEL et P. PROTHOR (2005), « Fiscal Consolidations in the Central and Eastern European Countries », Banque centrale européenne, série de document de travail n° 473.
- ALESINA, A. et R. PEROTTI (1996 a), « Fiscal Adjustments in OECD Countries – Composition and Macroeconomic Effects », document de travail du FMI.
- ALESINA, A. et R. PEROTTI (1996b), « Budget Deficits and Budget Institutions », document de travail n° 5556 du National Bureau of Economic Research.
- BRUSIS, M. (2003), « Regionalization in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union », dans Michael Keating et James Hughes (eds.) : *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Territorial Restructuring and European Integration*. Paris, Presses interuniversitaires européennes.
- De MELLO, L. et M. BARENSTEIN (2001), « Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis », document de travail du FMI, WP/01/71.
- DIAMOND, J. (2005), « Establishing a Performance Management Framework for Government », document de travail du FMI, WP/05/50.
- FMI (2005), « Slovak Republic: Report on the Observance of Standards and Codes », IMF Country Report n° 05/73, Washington D.C.
- GLEICH, H. (2003), « Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries », Banque centrale européenne, série de documents de travail, document de travail n° 215.
- GUPTA, S., L. LERUTH, L. de MELLO et S. CHAKRAVARTI (2001), « Transition Economies: How Appropriate is the Size and Scope of Government? », document de travail du FMI, WP 01/55.
- JOURMARD, I. M. KONGSRUD, Y-S. NAM et R. PRICE (2004), « Enhancing the Cost-Effectiveness of Public Spending – Experience in OECD Countries », document de travail n° 379 du Département des affaires économiques de l'OCDE.
- JOURMARD, I. et M. KONGSRUD (2003), « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY et M. MASTRUZZI (2005), « Governance matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 », Banque mondiale, Washington D.C.
- KLING, J. et V. NIANSKÝ (2002), « From Deregulation to Regulation and Stabilization in Slovakia », miméo, Bratislava.
- KLING, J., V. NIANSKÝ et J. PILÁT (200?), « Separate Existences Above All Else-Local Self-Governments and Service Delivery in Slovakia », miméo, Bratislava.
- LIENERT, I. (2005), « Are Laws Needed for Public Management Reforms? An International Comparison », document de travail du FMI, WP/05/62.
- MARTIN, J. P. et D. GRUBB (2001), « What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies », IFAU-Office of Labour, document de travail 2001 n° 14.
- MARTINEZ-VASQUEZ, J. et J. DO CARMO OLNEIRA (2005), « Czech Republic – intergovernmental fiscal relations in the transition », série de documents techniques de la Banque mondiale, n° 517.

- MELOCHE, J-P, F. VAILLANCOURT et S. YILMAZ (2004), « Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? », document de travail n° 3254 de la section Recherches politiques de la Banque mondiale.
- ministère des Finances (2003), « National Report on Economic Reform of the Product and Capital Markets », Bratislava, novembre.
- ministère des Finances (2004), « Convergence Programme for the Slovak Republic covering the periods 2004-2010 », Bratislava, mai.
- ministère des Finances (2004), « Updated Convergence Programme for the Slovak Republic covering the periods 2004-2010 », Bratislava, novembre.
- OCDE (1996), « L'éthique dans le service public. Questions et pratiques actuelles », Gestion publique, études hors série n° 14.
- OCDE (2003), « Peer Assistance to the Public Internal Financial Control System in the Slovak Republic », Support for Improvement in Governance and Management Programme, (SIGMA) Paris.
- OCDE (2005 a), « L'emploi de mécanismes de type marché dans la prestation de services publics », document de synthèse pour la réunion des hauts fonctionnaires du budget, février.
- OCDE (2005b), « Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité », OCDE, Paris.
- PERSSON, T. et G. TABELLINI (1999), « The Size and Scope of government – Comparative Politics with Rational Politicians », *European Economic Review* n° 43.
- RODIK, D. (1998), « Why Do more Open Economics Have Bigger Governments », *Journal of Political Economy*, n° 106.
- SCHICK, Allen (1998), « Why Most Developing Countries Should Not Try New-Zealand Reforms », *The World Bank Observer*, vol. 13, n° 1.
- SCOTT, G. (2001), « Strengthening Expenditure Control and Accountability: Some Observations from International Experience », Ankara, 10 décembre 2001.
- SHIELL, A. et G. MOONEY (2002), « Un cadre de détermination de l'ampleur du financement public des programmes et services », Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, document de discussion n° 6.
- STRUYVEN, L. (2004), « Design Choices in Market Competition for Employment Services for the Long-term Unemployed », document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 21. DELSA/ELSA/WD/SEM(2004)6.
- TANZI, V. (2000), « The Role of the State and the Quality of the Public Sector », document de travail du FMI, WP/00/36.
- UNECE (1999), « Country Profiles in the Housing Sector: Slovakia », Commission économique des Nations unies pour l'Europe, Genève.
- Von HAGEN, J. (2004), « Fiscal Policy Challenges for EU Acceding Countries », miméo, Université de Bonn et CEPR.
- ZOON, I. (2001), « Roma and Public Services in Slovakia », Open Society Institute, Bratislava.

ANNEXE 5.A1

La décentralisation budgétaire en Slovaquie

Comme l'explique le chapitre principal, la Slovaquie mène actuellement une décentralisation de grande ampleur qui transfère à la fois des compétences en matière de dépenses et certaines recettes de l'administration centrale aux régions et aux communes. Cette annexe décrit succinctement les principaux éléments de cette réforme concernant les compétences en matière de dépenses, le financement, la discipline budgétaire et la transparence, et évoque quelques-uns des problèmes qui subsistent.

Compétences en matière de dépenses

La plupart des infrastructures et des services publics, tels que l'éducation (à l'exception des universités), les établissements de santé, les services sociaux, les transports publics, la construction et l'entretien des routes (à l'exception des autoroutes et routes de catégorie 1), incombent aux régions et aux communes (voir le tableau 5.1 ci-dessus). Toutefois, l'administration centrale supervise leur action pour garantir le respect des normes nationales. La répartition des compétences semble être généralement claire et ne donne pas matière à controverse, et le problème du chevauchement des responsabilités entre les différents niveaux d'administration ne s'est pas posé durant les phases récentes de la décentralisation. Dans certains domaines, comme les soins de santé, la prise en charge de longue durée et d'autres soins spécialisés, les compétences respectives des administrations centrale, régionales et municipales impliqueront probablement, à l'avenir, un chevauchement des attributions.

Étant donné que les services sociaux sont fournis par les collectivités locales et que les bénéficiaires de l'aide sociale sont relativement nombreux, le problème de la « migration » vers des communes plus généreuses pourrait également se poser. À l'heure actuelle, les groupes de personnes dépendantes de l'aide sociale sont géographiquement statiques (notamment la population rom vivant dans des campements), mais ils pourraient devenir plus mobiles à l'avenir – si l'augmentation des revenus réels rend plus abordables le déplacement et l'installation dans d'autres régions – et plus réactifs à des différences de qualité des services publics et, le cas échéant, de l'aide sociale locale. Pour l'heure, cette catégorie de la population rencontre de sérieuses difficultés d'accès aux services publics de base¹.

Rapport coût-efficience et qualité de la prestation des services publics

En général, la décentralisation accroît la responsabilité et la réactivité et génère donc une prestation plus efficiente des services publics, mais dans le cas de la Slovaquie, cette

tendance est entravée par la structure administrative très fragmentée imputable à la petite taille des communes. Le pays compte 2891 communes, dont 70 % ont moins de 1 000 habitants. La petite taille de nombreuses communes empêche d'exploiter les économies d'échelle, car le seuil de 3 000-8 000 habitants qui a été estimé pour une prestation efficace des services de base en Slovaquie est loin d'être atteint². L'abrogation, en 1996, d'une loi imposant pour chaque commune un minimum de 3 000 habitants a accéléré cette fragmentation. Il n'existe actuellement aucun seuil pour la création d'une commune, qui dépend uniquement de la volonté des habitants. Chaque commune est dotée d'un conseil municipal et on recense 25 000 conseillers municipaux élus dans le pays (un élu pour 220 habitants). Très souvent, les coûts administratifs des communes absorbent jusqu'à 50 % de leur budget annuel. Les regroupements volontaires étaient très rares jusqu'en 2003, mais de nouvelles méthodes de financement ont contraint certains services à fusionner³. Compte tenu des expériences négatives au cours des années 60 et 70 avec le regroupement forcé et le sentiment d'arbitraire et de manque de représentativité qui en est résulté⁴, l'opposition locale aux regroupements est forte. Par conséquent, le processus de regroupement naturel devrait être lent; les responsables gouvernementaux citent souvent l'expérience danoise, dans laquelle les fusions ont pris deux décennies – laps de temps beaucoup trop long pour la Slovaquie. Le plénipotentiaire chargé de la décentralisation remettra un rapport au gouvernement sur cette question dans le courant de 2005⁵.

La petite taille des circonscriptions locales entrave également l'accumulation de l'expertise nécessaire. De nombreuses communes et, pour plusieurs tâches complexes, certaines administrations régionales, sont confrontées à des difficultés pour fournir des services de qualité, surtout pour l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les permis de construire, la gestion des écoles primaires, les services sociaux – notamment la prise en charge de longue durée pour les personnes âgées – et la politique du logement⁶. Les communes sont également mal équipées pour gérer les industries de réseau et traiter les problèmes de concurrence pour l'eau, l'énergie, les transports et d'autres services publics de leur compétence⁷. Les administrations régionales rencontrent des problèmes similaires pour la planification et la gestion de l'enseignement secondaire – surtout professionnel – et la planification des réseaux de santé.

Financement

La Slovaquie est déjà passée des dotations affectées aux dotations globales, puis au partage des recettes fiscales. L'administration centrale continuera « d'attribuer » les recettes en fonction de critères objectifs pour l'exécution des « missions déléguées » des administrations infranationales (des dotations par élève seront versées dans l'enseignement primaire et secondaire, par exemple), mais les administrations infranationales disposeront d'une plus grande marge de manœuvre pour rendre leurs recettes « fongibles » et fournir des services en réduisant les coûts⁸.

Le budget central prévoit généralement, pour les compétences déléguées aux régions et aux communes, des dotations basées sur les enveloppes budgétaires antérieures allouées aux mêmes fonctions (avant la décentralisation). Toutefois, la prestation de services d'infrastructure peut être sous-financée car les coûts du capital et de l'amortissement ne sont pas entièrement pris en compte dans le financement actuel, ce qui tient en partie le fait que la comptabilité d'exercice n'est pas appliquée dans le calcul des coûts des services. Par voie de conséquence, il semble qu'un « arriéré de maintenance

et de remplacement » se soit accumulé dans certains domaines, notamment les infrastructures scolaires et de transport, et un débat sur les « mandats non financés » a récemment eu lieu à propos des transports régionaux et municipaux, les régions et les communes estimant que ces services sont sous-financés, tandis que l'administration centrale fait valoir que des services non prioritaires doivent être supprimés. Plus généralement, il semble régner une certaine confusion sur les « normes nationales de qualité et de disponibilité des services » concernant les services dévolus aux administrations infranationales, y compris ceux dévolus « par délégation » de l'administration centrale⁹.

Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) sont entièrement distribuées aux régions et aux communes, bien que l'administration centrale conserve le contrôle absolu de l'assiette et du taux de cet impôt. La répartition de ces recettes s'effectue selon un système de péréquation basé sur des critères démographiques et topographiques¹⁰. Toutefois, ce système ne tient pas compte en détail des différences de coût et de besoins en prestations de services d'une circonscription à l'autre. Ces différences n'étant pas reflétées dans les critères formels, on peut s'attendre à ce que les pressions dans le sens de transferts discrétionnaires s'accroissent à l'avenir.

Les administrations infranationales détiennent toutefois un pouvoir de taxation illimité pour certains impôts, comme les taxes routières et les impôts immobiliers. Elles sont également autorisées à facturer des redevances d'utilisation des services municipaux. Pourtant, les impôts locaux ne diffèrent guère, mais ce pourrait être le cas à l'avenir. Les impôts locaux pourraient se concentrer sur les bases d'imposition à faible mobilité, comme les bénéficiaires ou les immobilisations des petites et moyennes entreprises. Le système national de dotation et de redistribution des recettes ne pourra vraisemblablement pas, sous sa forme actuelle, freiner l'incitation à augmenter les impôts locaux.

Discipline budgétaire

Il n'existe actuellement aucune règle concernant les dépenses et les emprunts annuels à l'échelon régional ou local, bien que le niveau total d'endettement soit plafonné (60 % des recettes budgétaires totales de l'année précédente), tout comme le niveau des coûts du service de la dette (principal et intérêt) (25 % des dépenses annuelles)¹¹. Au-dessous de ce plafond, les régions et les communes sont autorisées à émettre des titres d'emprunt; par conséquent, le marché des capitaux peut être amené à sanctionner les communes trop endettées en appliquant des primes de risque plus élevées. De fait, de nombreuses régions et communes sollicitent déjà des notations indépendantes. La Banque municipale a été privatisée et rachetée par un établissement privé international spécialisé, ce qui a comblé une importante lacune dans le financement des communes. L'administration centrale s'abstient formellement de garantir les dettes infranationales, et une faillite des administrations régionales et municipales est théoriquement possible. Toutefois, dans la pratique, on ne sait pas clairement si une région ou une commune de taille moyenne à grande peut effectivement faire faillite et, dans la négative, si le système comporte alors un « aléa moral », l'administration centrale étant contrainte de renflouer l'autorité infranationale défaillante¹².

C'est pourquoi la règle du « plafonnement de la dette » évoquée ci-dessus reste le principal instrument de discipline budgétaire, mais elle risque d'être contournée par des emprunts quasi budgétaires des entreprises municipales ou par d'autres moyens. Les

pratiques d'audit interne des communes semblent insuffisantes pour empêcher les dérapages budgétaires et déceler les fraudes, et l'Office national de vérification des comptes n'est pas légalement autorisé à vérifier les comptes des administrations régionales et des communes; le ministère de la Justice a récemment tenté d'élargir les compétences de l'Office, mais il s'est heurté au veto du gouvernement, faute de soutien au Parlement.

Devant la nécessité d'assainir le budget et de maintenir le déficit public dans les limites fixées par le Pacte de stabilité et de croissance, d'autres pays ont élaboré des cadres répartissant judicieusement les compétences entre l'État et les collectivités territoriales et veillant à la cohérence des politiques budgétaires à tous les niveaux d'administration. Ce cadre est actuellement inexistant en Slovaquie. Avant la décentralisation, l'administration centrale pouvait assurer la cohérence budgétaire entre les différents niveaux d'administration grâce à la part élevée des transferts dans les recettes locales, mais avec l'augmentation de la part des recettes propres des administrations infranationales (y compris par le partage des recettes fiscales), ce contrôle sera plus difficile. Le risque d'incohérence de la politique budgétaire entre l'administration centrale et les collectivités locales et d'un comportement de dépense procyclique à l'échelon local s'est donc amplifié avec la décentralisation¹³.

Transparence

Le gouvernement veut généraliser l'établissement des comptes nationaux SEC 95 basés sur la comptabilité d'exercice à tous les niveaux d'administration. Toutefois, la mise en pratique tarde¹⁴. Les informations comparatives sur la qualité des services rendus par les administrations infranationales sont également très limitées. La décentralisation a même affaibli ce type d'information dans certains domaines¹⁵. Des organisations de la société civile (à but non lucratif) réalisent des examens de performance qui ne comblent que partiellement le manque d'informations officielles. En revanche, les lois sur la divulgation des avoirs personnels des agents publics et les règles à respecter en cas de conflit d'intérêts n'ont pas été étendues aux élus locaux¹⁶.

Notes

1. Voir Zoon (2001).
2. Il s'agit d'une estimation large effectuée dans le contexte slovaque, qui tient compte d'évaluations réalisées par différents chercheurs. Voir Kling, Niznansky et Pilat (2002).
3. 300 écoles primaires ont été fermées et fusionnées par les communes ces deux dernières années, alors que de telles fermetures à l'initiative de l'administration centrale se heurtaient à une vive opposition politique.
4. Martinez-Vazquez et do Carmo Oliveira (2005).
5. Ce rapport examinera les possibilités de fusion volontaire (pour les communes au-dessus d'une certaine taille) et obligatoire (pour les communes au-dessous d'une certaine taille). L'utilisation d'incitations financières pourrait, comme dans d'autres pays très fragmentés, faciliter le processus.
6. Avant la mise en œuvre complète de la décentralisation, un rapport sur la politique du logement de la Slovaquie réalisé par les Nations Unies relevait que : « Les communes slovaques n'ont pas procédé aux transformations institutionnelles requises pour s'acquitter de leur nouveau rôle dans le secteur du logement. Très peu de communes ont adopté des politiques du logement clairement structurées. Cela s'explique en partie par l'absence d'institutions municipales dotées d'une responsabilité claire pour ces politiques et en partie par la liberté limitée dont disposent les

communes pour formuler et mettre en œuvre ces politiques (par exemple, maintien des attributions de l'État, ressources financières municipales insuffisantes) » (CEE-NU (1999)).

7. Kling et Niznansky (2003).
8. Depuis 2005, les communes sont autorisées à réaffecter à d'autres usages 20 % de leur dotation scolaire « par élève ».
9. Le ministère de Finances a reconnu dans un rapport publié au printemps 2005 que certaines communes manquaient de ressources pour financer les missions qui leur étaient confiées en matière de transports publics. Le déficit de financement dans ce domaine est dû à la suppression d'une partie des subventions aux transports et pourrait atteindre 1.1 milliard de SKK (0.1 % du PIB) en 2005.
10. Un coefficient de redistribution est affecté à chaque commune. Ce coefficient est basé sur l'importance de sa population résidente (qui représente 23 % de l'indice composite), son altitude par rapport au niveau de la mer – indicateur substitutif des coûts de chauffage et d'entretien des routes – (32 %), la taille de l'agglomération (40 %) et l'importance de sa population âgée (5 %).
11. Le plafonnement de la dette est contraignant pour les quelques communes qui ont déjà atteint leurs limites d'endettement (comme Bratislava et Kosice), mais pas pour les autres. La dette totale des communes s'élevait à seulement 4 % de la dette publique totale au début de la décentralisation en 2002.
12. Des communes ont récemment fait faillite dans d'autres pays d'Europe centrale, adressant aux marchés financiers le message que l'administration centrale n'était pas le « garant en dernier recours ». Toutefois, les communes concernées étaient de petite taille.
13. Le gouvernement est conscient de ces risques et est prêt à ajuster les équilibres budgétaires de l'administration centrale à court terme si le comportement des administrations infranationales est incompatible avec les objectifs budgétaires d'ensemble. Il s'agit à l'évidence d'une approche transitoire.
14. La comptabilité d'exercice est employée dans certains services de l'administration centrale, mais n'est pas encore généralisée.
15. Par exemple, les performances des établissements secondaires pour l'entrée à l'université et sur le marché du travail, auparavant mesurées et publiées par les bureaux locaux du service national de l'emploi, ne font plus l'objet d'aucun suivi.
16. Un projet de loi du ministère de la Justice – soutenu par une commission parlementaire multipartite – qui aurait permis une avancée significative dans ce domaine s'est heurté à une forte résistance et a été retiré en 2005.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux défis économiques de la République slovaque	19
La Slovaquie est parvenue à accélérer son processus de rattrapage	20
Quatre défis à relever pour stimuler l'élargissement de la croissance et la hausse de l'emploi.	40
Notes	42
Annexe 1.A1. La réforme fiscale de 2004	43
Chapitre 2. Politiques visant à préparer la voie à l'adhésion à la zone euro.	49
La stabilité des prix paraît accessible, mais des risques demeurent	51
La stabilité du taux de change pourrait être le critère le plus difficile à respecter	56
Le coût de la réforme des retraites menace la mise en conformité avec le critère du déficit public	60
Les taux d'intérêt ont déjà convergé vers les niveaux de la zone euro	63
Conclusions.	64
Notes	65
Bibliographie.	67
Annexe 2.A1. Estimations du taux de change d'équilibre de la Slovaquie	70
Chapitre 3. Politiques visant à favoriser la création d'emplois et à améliorer la mobilité de la main-d'œuvre	75
Les incitations au travail ont été renforcées	76
Une création d'emplois favorisée par des marchés du travail flexibles, mais entravée par des prélèvements élevés sur les salaires.	79
Une nouvelle politique du logement est nécessaire pour améliorer la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre	84
Notes	89
Bibliographie.	90
Chapitre 4. Créer des conditions plus propices à l'innovation et à la croissance	93
Une stratégie de développement permettant une diversification au-delà de l'IDE.	94
Renforcer le capital humain et l'enseignement	95
Créer des conditions propices à l'innovation dans le secteur des entreprises	102
Développer une société de l'information	108
Amélioration de l'environnement général dans lequel évoluent les entreprises	111

Notes	122
Bibliographie.....	124
Chapitre 5. Bâtir un secteur public moderne.....	127
Les équilibres budgétaires se sont considérablement améliorés et les institutions chargées des finances publiques ont été renforcées	128
Une décentralisation administrative de grande ampleur a été lancée	128
Le cadre budgétaire à moyen terme est ambitieux, mais il faut renforcer la définition des priorités	134
Nouvelles réformes visant à améliorer la qualité de la gouvernance et des services publics.....	139
Notes	150
Bibliographie.....	153
Annexe 5.A1. La décentralisation budgétaire en Slovaquie	155
Annexe A. Mise en œuvre des recommandations antérieures de l'OCDE.....	161
Encadrés	
1.1. Une réforme fondamentale de la fiscalité	24
1.2. Incitations à l'investissement direct étranger	25
1.3. Le rôle de l'IDE	29
1.4. Prévisions à court terme de l'OCDE pour la Slovaquie	32
1.5. Retombées de la productivité.....	33
2.1. L'effet Balassa-Samuelson et l'effet boxeur	53
2.2. L'(in)efficacité de l'intervention sur le marché des changes	57
2.3. Changements récents du Pacte de stabilité et de croissance	62
3.1. Mesure du chômage.....	80
3.2. Arguments en faveur d'une réduction des prélèvements sur les salaires des travailleurs peu qualifiés	83
3.3. Résumé des recommandations	89
4.1. Politiques d'atténuation de l'impact de l'origine socio-économique sur la performance des élèves	98
4.2. Politiques d'incitation à l'innovation dans le secteur des entreprises.....	105
4.3. Enseignements tirés de l'expérience d'autres pays de l'OCDE à propos des TIC... ..	110
4.4. Recommandations concernant la création de conditions plus propices à l'innovation et à la croissance.....	121
5.1. Le renforcement des institutions budgétaires et les domaines où une convergence plus poussée est possible	132
5.2. Dépenses consacrées à l'éducation : la Slovaquie restera-t-elle à la traîne? ...	138
5.3. Politiques en faveur de la minorité rom	145
5.4. Les mécanismes de marché dans les politiques de développement durable ...	148
5.5. Résumé des recommandations	149
Tableaux	
1.1. Demande, production et prix	32
1.2. Ventilation sectorielle de l'emploi, 2000-2004	36
1.3. Plus de possibilités de migration intérieure	39
1.A1.1. Taux effectifs moyens d'imposition des sociétés.....	45
1.A1.2. Taux marginaux effectifs d'imposition des sociétés	45
2.1. L'effet boxeur dans certains membres de la zone euro.....	53

2.2. Indicateurs de la capacité de financement des administrations publiques (en % du PIB)	61
2.A1.1. Estimations, en termes de taux de change d'équilibre comportemental (BEER), des désalignements de la couronne slovaque	72
3.1. Cotisations de sécurité sociale obligatoire	81
3.2. Mode d'occupation du logement	87
4.1. Principaux indicateurs de la science et de la technologie	104
4.2. Jugement porté sur l'environnement des entreprises en Slovaquie, 2004	117
5.1. Compétences de l'administration centrale, des régions et des communes	134
5.2. Cadre budgétaire à moyen terme, 2006-2008	136
5.3. Partenariats public/privé	142
5.4. Emploi et rémunérations dans les administrations publiques, 2001-2005	142
5.5. Ventilation de l'emploi dans les administrations publiques, budget 2004-2005	143

Graphiques

1.1. Croissance du PIB et des exportations	20
1.2. Succès dans la désinflation	21
1.3. Une trajectoire originale d'assainissement budgétaire	22
1.4. Un environnement compétitif pour les entreprises	26
1.5. Améliorer la crédibilité internationale	27
1.6. Le rôle croissant de l'IDE	28
1.7. Entrées d'IDE par branche	29
1.8. Sources de la croissance	31
1.9. Croissance de la productivité dans les branches où l'IDE domine et dans les branches à capitaux slovaques	33
1.10. Convergence de la productivité et de l'emploi	35
1.11. Sources restantes de la variation internationale du PIB par habitant	37
1.12. Potentiel d'emploi	38
1.13. Potentiel d'emploi restant	39
1.A1.1. Charge fiscale moyenne effective des sociétés en Europe	46
2.1. Convergence de l'inflation et des taux d'intérêt aux niveaux de la zone euro	52
2.2. La hausse des prix des biens échangeables et celle des services marchands restent divergentes	55
2.3. Évolution du taux de change nominal et du taux de change réel	58
2.4. Évolution récente de la couronne et mesures prises par la BNS	59
2.5. L'impact de la réforme des retraites sur le déficit budgétaire	61
2.6. Taux d'intérêt réels en Slovaquie et dans la zone euro	64
3.1. Taux effectif d'imposition lorsqu'une personne sans emploi trouve un emploi	77
3.2. Taux net de remplacement pour une famille à deux enfants en cas de chômage de longue durée, 2002	78
3.3. L'écart se creuse entre les deux indicateurs de l'emploi	80
3.4. Coût du travail	81
3.5. Coin fiscal sur le travail, comparaison internationale	82
3.6. Évolution de l'emploi par branche	85
3.7. Taux de mobilité géographique et taux de chômage dans un certain nombre de pays de l'OCDE	86
4.1. Niveau d'instruction de la population	96
4.2. Situation sur le marché du travail, par niveau d'instruction	97
4.3. Scores PISA par rapport aux scores moyens pour l'OCDE	97

4.4.	L'impact du statut socio-économique sur les résultats en mathématiques	99
4.5.	Dépenses pour les établissements éducatifs par élève, aux différents niveaux, 2001.	101
4.6.	Rémunération des enseignants dans le premier cycle du secondaire, 2002	101
4.7.	Dépenses de R-D et niveau de revenu.	103
4.8.	Investissements en capital-risque.	107
4.9.	Nombre d'abonnés au haut débit pour 100 habitants dans les pays de l'OCDE. . . .	109
4.10.	Utilisation des TIC par les entreprises	109
4.11.	Réglementation des services professionnels, 2003	112
4.12.	Lien entre le niveau de réglementation globale et la cohérence des politiques dans les pays de l'OCDE	113
4.13.	Une immatriculation plus efficace des entreprises	114
4.14.	Tarifs des télécommunications	115
4.15.	Influence perçue du cadre législatif et réglementaire sur les entreprises.	118
4.16.	Lenteur de la procédure de faillite, mais amélioration attendue	118
4.17.	Indice de perception de la corruption, 2004	119
5.1.a.	Ajustement des recettes et des dépenses publiques	129
5.1.b.	Ajustement des recettes et des dépenses publiques	130
5.2.	Niveau de revenu et ajustement de la taille du secteur public	131
5.3.	Ventilation des comptes des administrations publiques	134
5.4.	Dépenses consacrées aux établissements scolaires	138
5.5.	Possibilités de meilleure gouvernance	140
5.6.	Réformes de la gestion publique	141

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

La situation économique et les politiques de la République slovaque ont été évaluées par le Comité le 11 juillet 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 28 juillet 2005

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenç et Anne-Marie Brook sous la direction de Willi Leibfritz.

L'étude précédente de la République slovaque a été publiée en mars 2004.

La présente Étude économique ne peut pas analyser certaines politiques qui intéressent le pays mais relèvent de la compétence de la Communauté européenne. Si quelques-unes d'entre elles peuvent être examinées dans le contexte de l'étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas l'être par le Comité EDR, car la Commission européenne considère pour l'instant que les études économiques doivent avoir une portée limitée. Aucune limite ne s'applique en ce qui concerne les politiques qui peuvent être examinées dans les études économiques des autres pays de l'OCDE.

La Commission et les États membres de l'Union européenne étudient activement les moyens d'examiner dans le contexte du comité EDR les politiques mises en œuvre à l'échelle de la Communauté et de l'Union européenne.

STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE (2004)

LE PAYS

Superficie (km ²)	49 035	Villes principales (nombre d'habitants) (fin 2001)	
Superficie agricole (km ²)	24 440	Bratislava	428 094
		Kosice	236 036
		Presov	92 720
		Nitra	87 308

LA POPULATION

Population (en milliers)	5 385
Nombre d'habitants par km ²	110
Accroissement annuel de la population (1990-2004, en pourcentage)	0.1
Taux de mortalité infantile (pour mille naissances viables, 2002)	7.6
Espérance de vie à la naissance (2002) : hommes	69.2
femmes	77.8
Chômage recensé, pourcentage de la population active	14.3
Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail, (pourcentage de la population active)	18.1
Emploi mesuré par l'enquête sur le marché du travail (en milliers)	2 170

PRODUCTION

PIB (en milliards de SKK)	1 325.5
PIB par habitant (en dollars EU au taux de change du marché)	7 637
Formation brute de capital (en pourcentage du PIB)	24.7

LE GOUVERNEMENT

En pourcentage du PIB		Composition du Parlement de la République slovaque (élections de septembre 2002) :	
Recettes de l'État	36.6	Mouvement pour une Slovaquie démocratique	26
Dépenses de l'État	39.9	Union démocratique et chrétienne de la Slovaquie	22
Dette publique	43.6	SMER	25
Dette extérieure officielle (État et Banque nationale de la République slovaque)	16.7	Coalition hongroise	20
		Mouvement démocratique chrétien	15
		Alliance du nouveau citoyen	12
		Parti communiste slovaque	9
		Autres	21

COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, % du PIB	76.8	Importations de biens et services, % du PIB	79.5
Principales exportations, % du total		Principales importations, % du total	
Machines et matériel de transport	45.9	Machines et matériel de transport	39.6
Produits manufacturés	36.0	Produits manufacturés	29.5
Produits chimiques	5.4	Produits chimiques	9.8
Autres	12.6	Autres	21.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : couronne slovaque	
Unité monétaire par dollar EU (moyenne)	
Année 2004	32.2
Juin 2005	31.6