

## Chapitre 2

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

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

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

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

## Le marché du travail enregistre des résultats médiocres

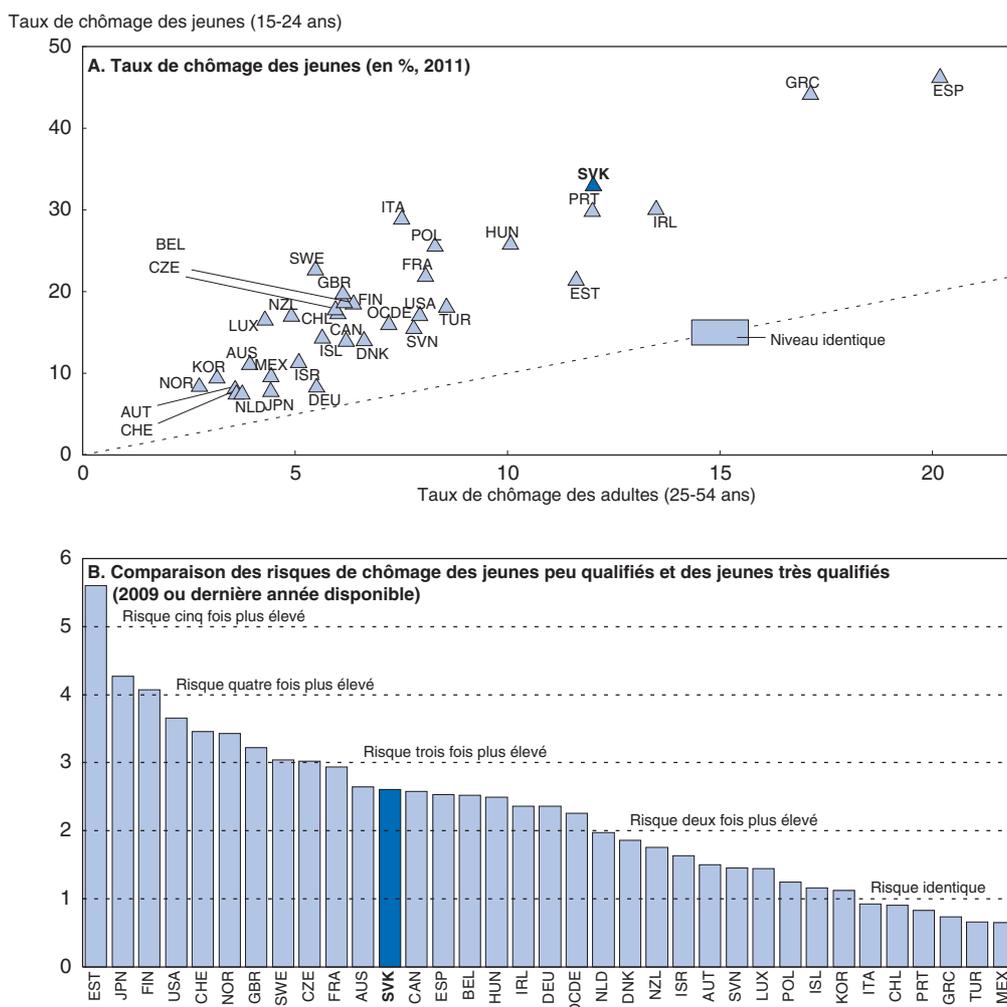
### ***Le chômage de longue durée reste très important***

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

## Le chômage frappe de nombreux jeunes

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

Graphique 2.1. Taux de chômage des jeunes



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

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

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

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

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

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

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

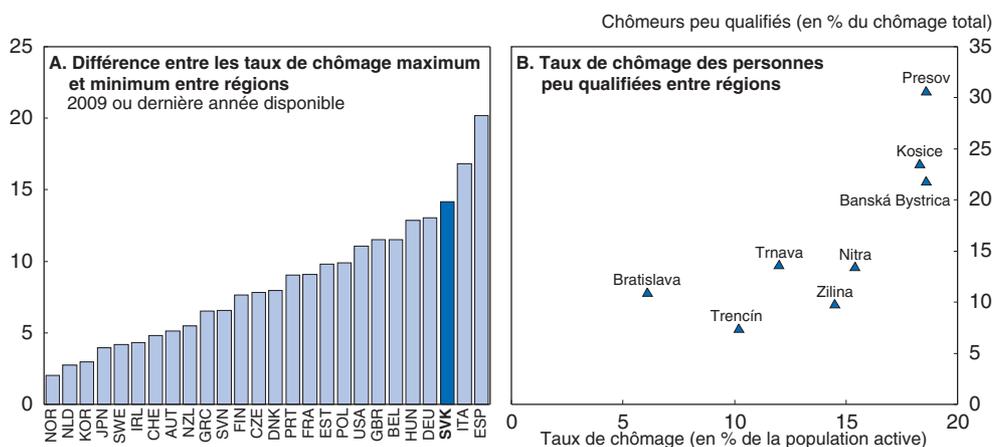
Source : *Regards sur l'éducation 2012*, tableau A7.1b.

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

### Le chômage se concentre dans les régions éloignées

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

Graphique 2.2. **Disparités régionales des taux de chômage**



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

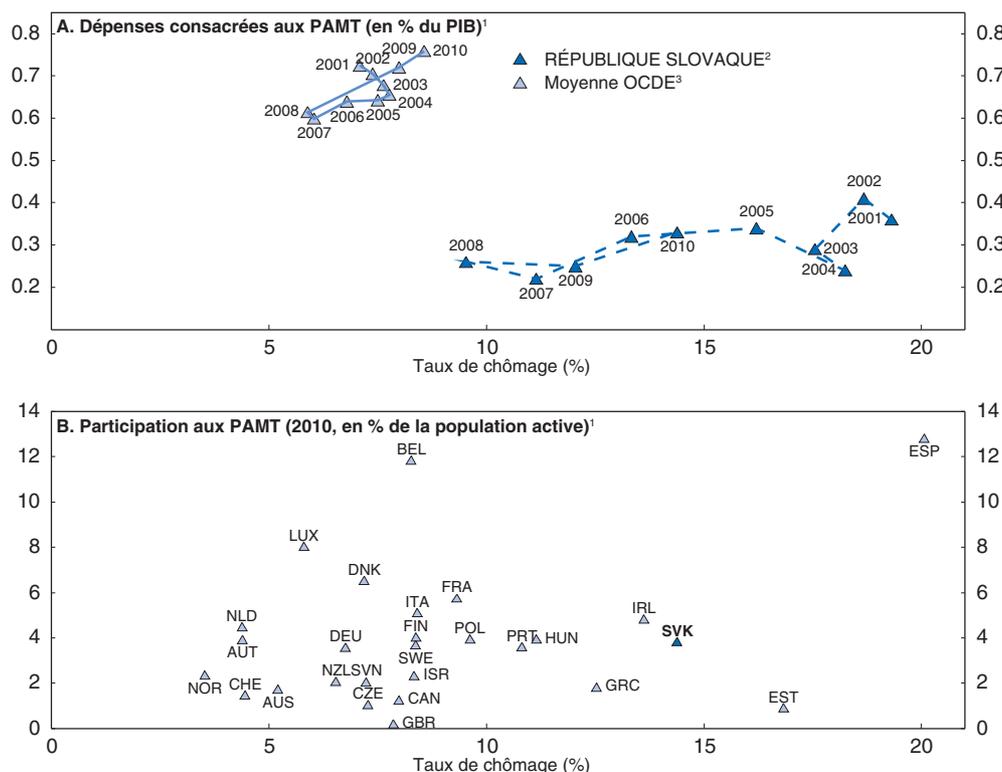
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932748745>

## Développer des politiques actives du marché du travail

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

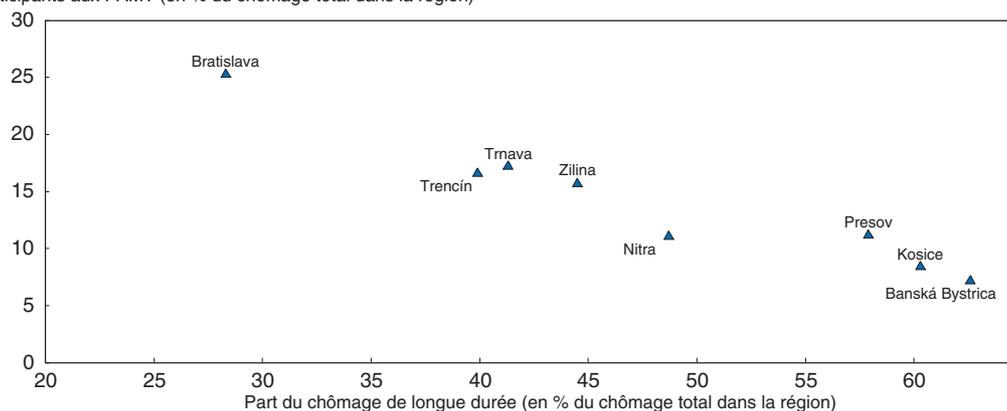
Source : Bureau central de l'emploi.

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

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

2010

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



Source : Bureau central de l'emploi.

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

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

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

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

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

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

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

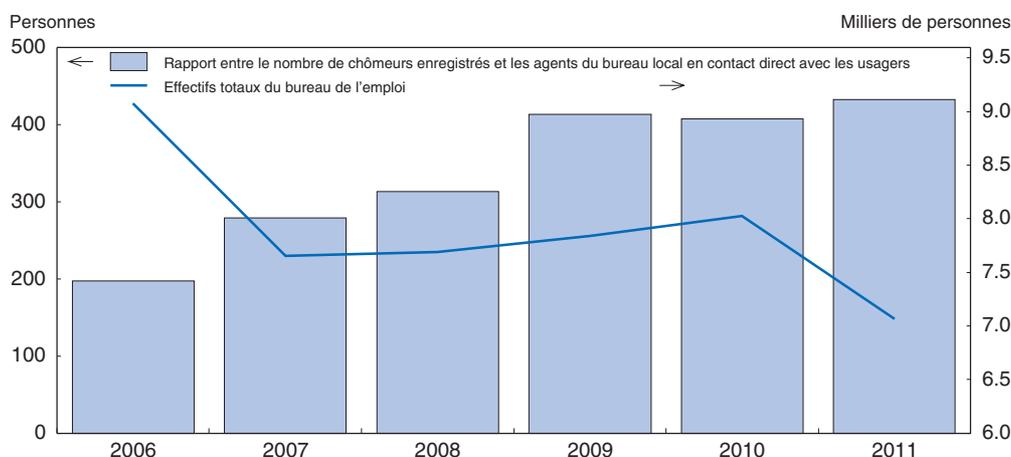
Les budgets alloués au SPE n'ont pas suivi l'accroissement de la demande généré par la hausse du chômage. L'augmentation des effectifs du SPE en réponse à la crise était moitié moins importante que la moyenne de l'OCDE, alors que le nombre de demandeurs d'emploi enregistrés a progressé de 5 points de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

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

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

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

Graphique 2.5. Charge de travail du SPE



Source : Bureau central de l'emploi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

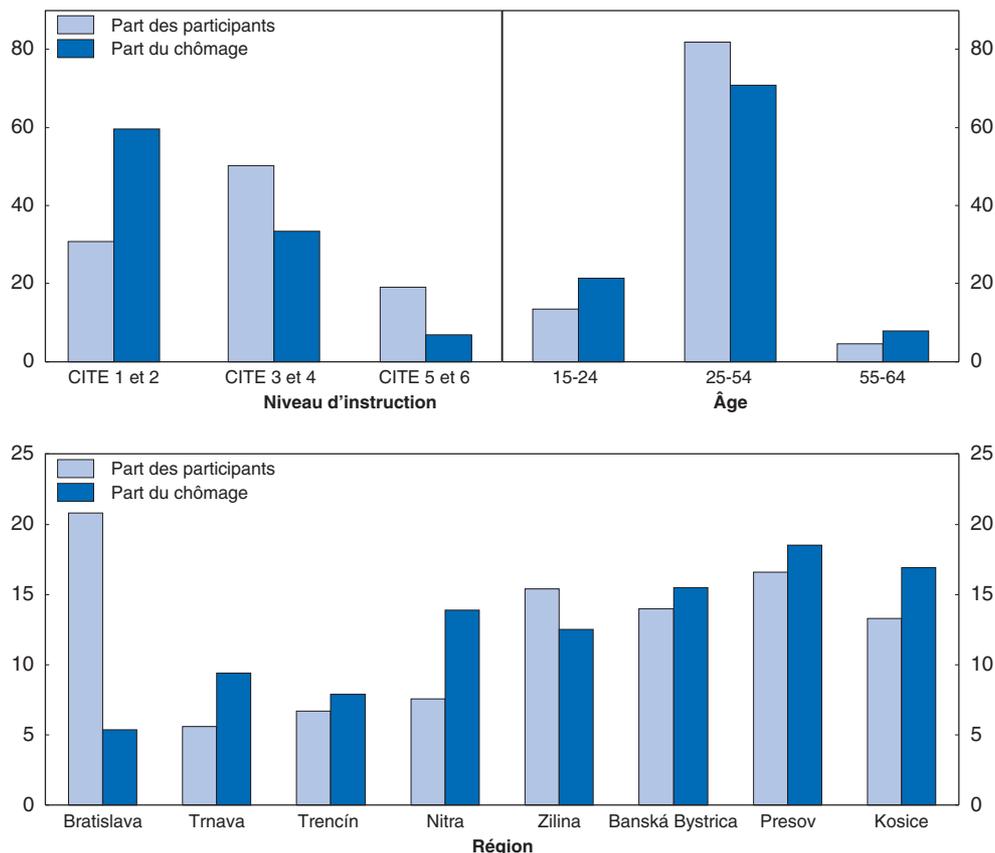
Plusieurs tentatives ont été faites pour améliorer l'efficacité des incitations à la création d'entreprise. En 2012, un projet de modification de la loi sur les services de l'emploi a fixé des critères d'accès plus stricts en étendant la période obligatoire d'exploitation de l'entreprise de deux à trois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

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

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

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

2010, en pourcentage



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

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

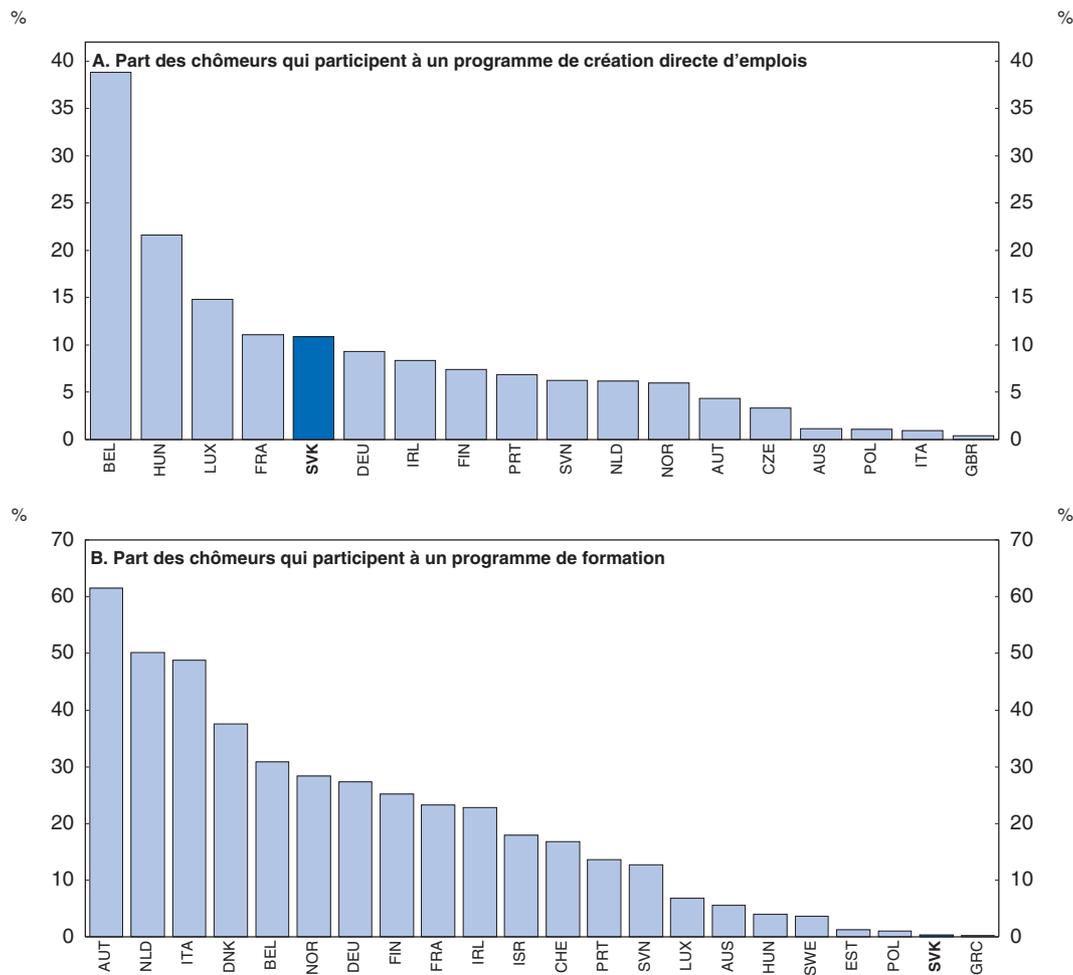
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932748821>

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

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

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

2010, en pourcentage du chômage



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Investir efficacement dans l'éducation

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

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

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

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

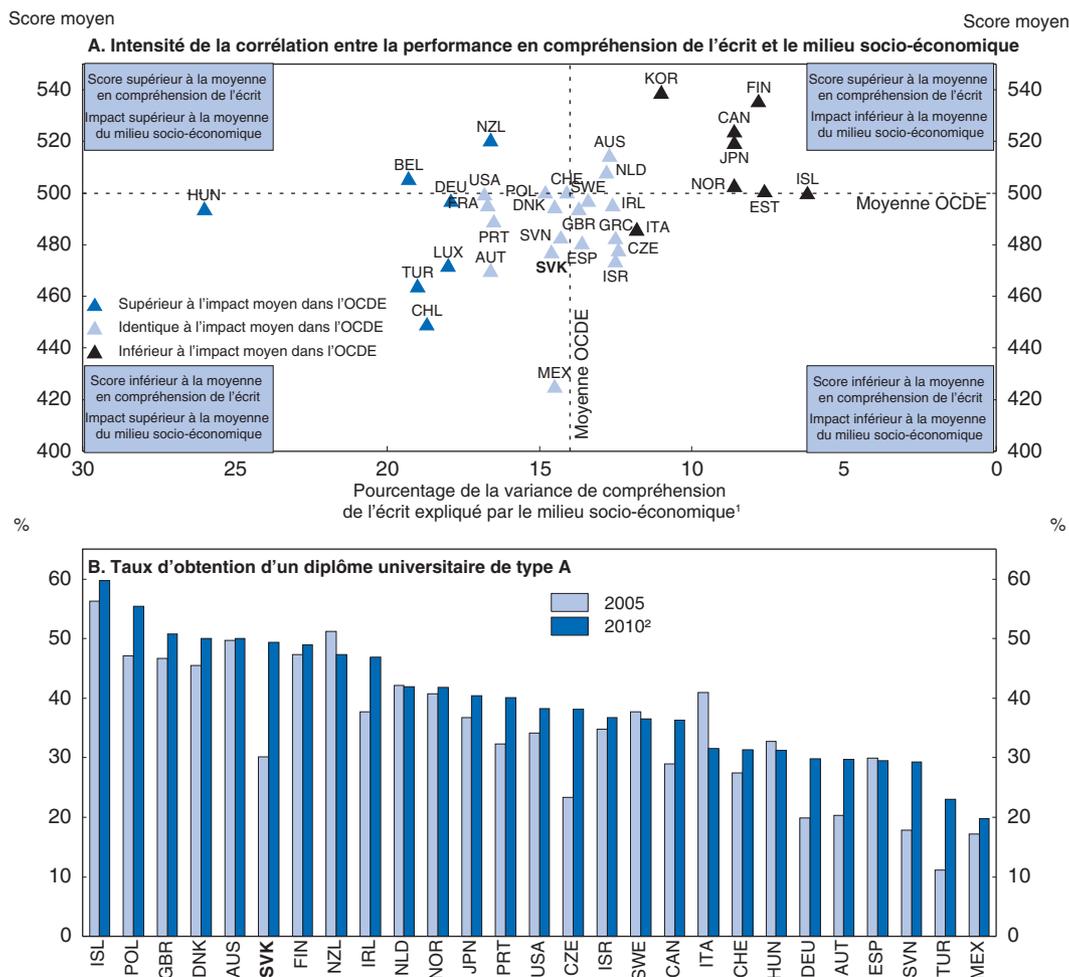
Source : Banque mondiale (2012b).

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

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

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

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



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

2. 2009 pour l'Australie et le Canada.

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

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

future (OCDE, 2010c). Si les scores moyens du PISA de l'ensemble de la population active slovaque rejoignaient ceux de la Finlande, première au classement, la croissance du PIB slovaque serait majorée de 0.9 %. Réduire les inégalités face à l'éducation serait aussi un bon moyen de stimuler la productivité et l'utilisation de la main-d'œuvre (Causa et Johansson, 2009). L'éducation est l'un des principaux déterminants des performances socio-économiques d'un pays ; aussi, améliorer les résultats scolaires des personnes provenant de milieux socio-économiques défavorisés leur permettrait de se réaliser pleinement (OCDE, 2010d). Enfin, relever le niveau d'études accroît généralement l'efficacité du secteur public (Afonso et al., 2006), ce qui est utile en période d'assainissement des finances publiques (voir le chapitre 1).

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

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

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

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

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

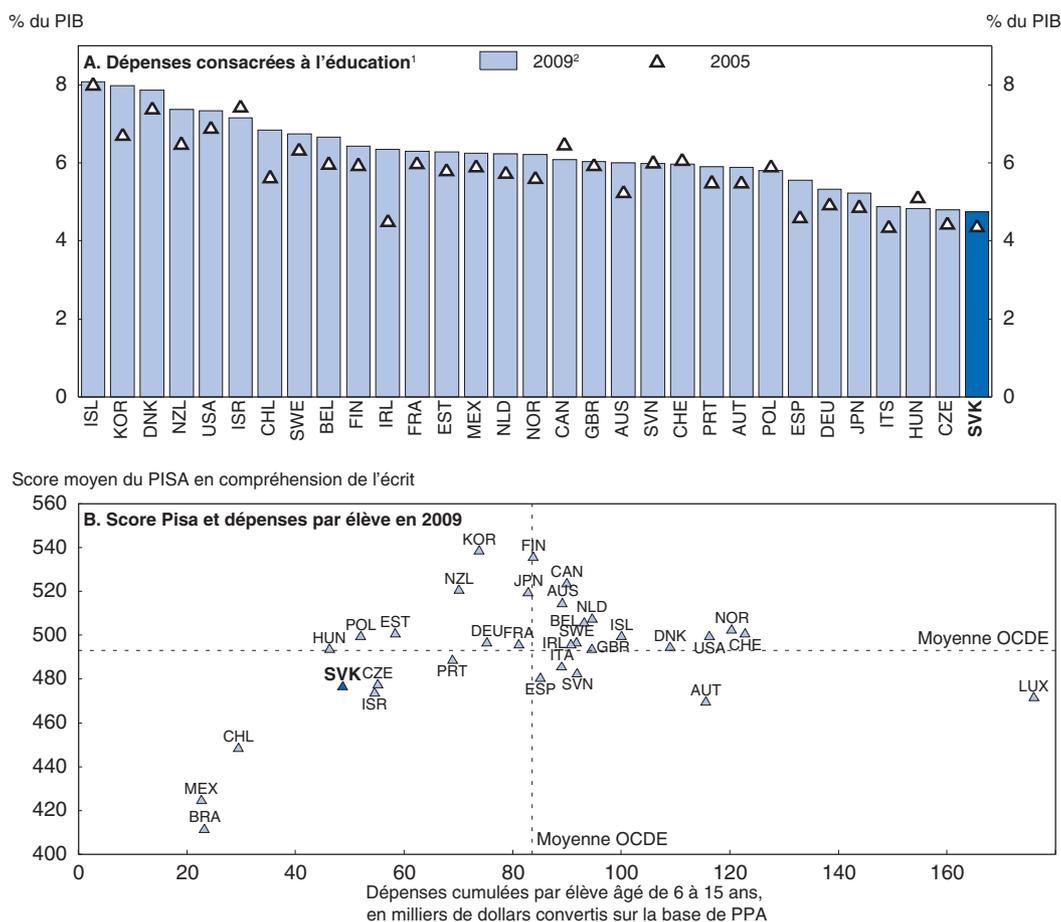
Les systèmes d'enseignement primaire et secondaire sont efficaces par comparaison avec les autres pays, et la Slovaquie obtient des scores PISA assez élevés alors que le niveau de ses dépenses est faible (Sutherland et al., 2007, Grigoli, 2012). Par conséquent, les avantages à attendre de l'adoption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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

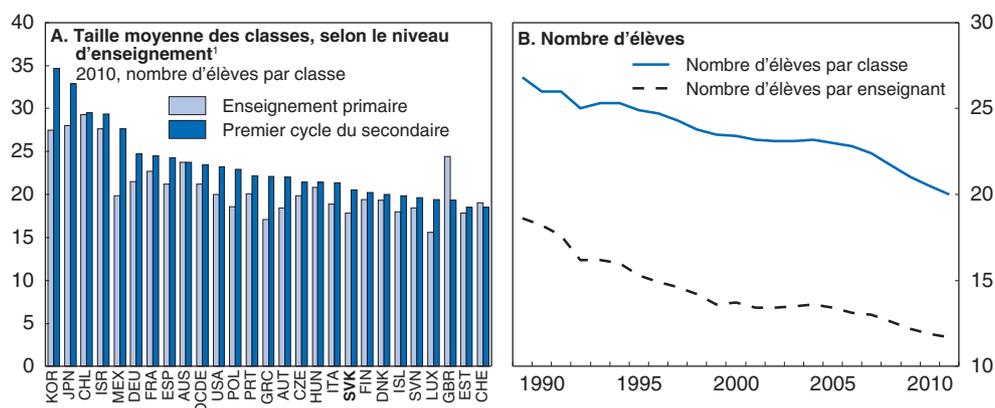
La formule de financement encourage la ségrégation des élèves en fonction de leurs résultats scolaires. Des dotations supplémentaires sont versées aux établissements d'enseignement classique (cycle de 8 ans destiné aux meilleurs élèves à partir de l'âge de 10 ans). Si des compléments de ressources sont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

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

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

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

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



1. Établissements publics uniquement pour la Suisse.

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

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

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

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

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

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

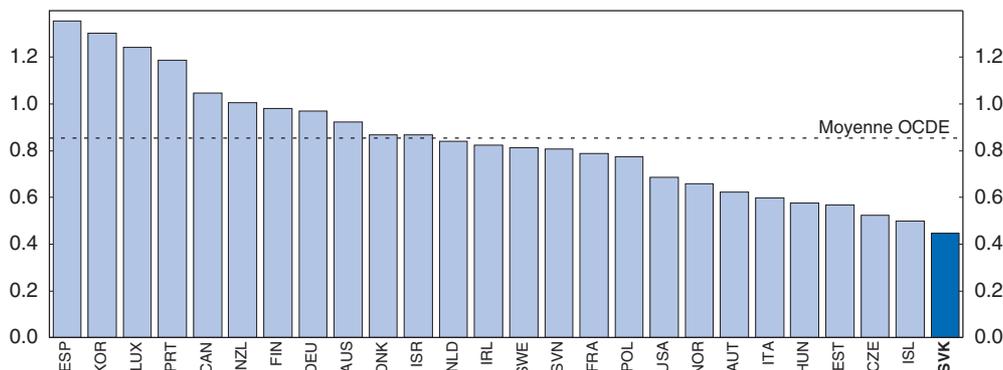
L'élaboration d'instruments d'évaluation, le ciblage des ressources sur les domaines qui en ont le plus besoin et le renforcement de la responsabilité des chefs d'établissement au titre des résultats ont un effet positif sur les résultats de l'enseignement (Mc Kinsey, 2010). Les évaluations disponibles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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

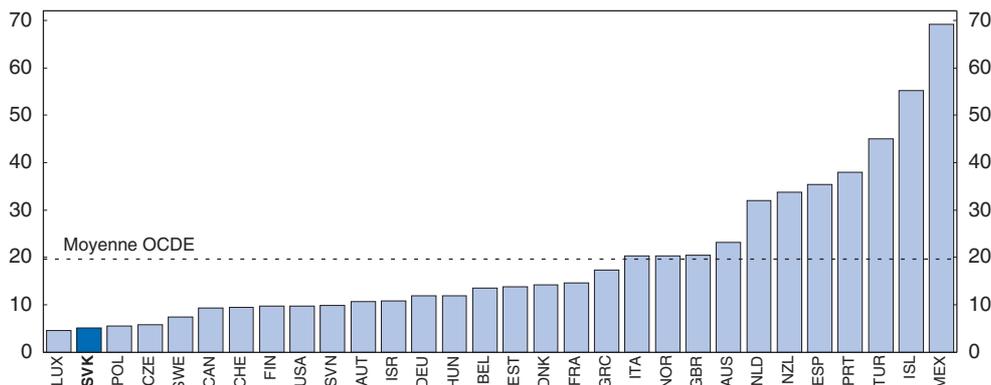
	2006	2011
<b>Total</b>	<b>13.3</b>	<b>13.5</b>
Enseignement de base	48.0	42.1
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel		
<i>Enseignement professionnel sans diplôme</i>	15.4	16.8
<i>Enseignement professionnel avec diplôme</i>	12.7	12.2
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire général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

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

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

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

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



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

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

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

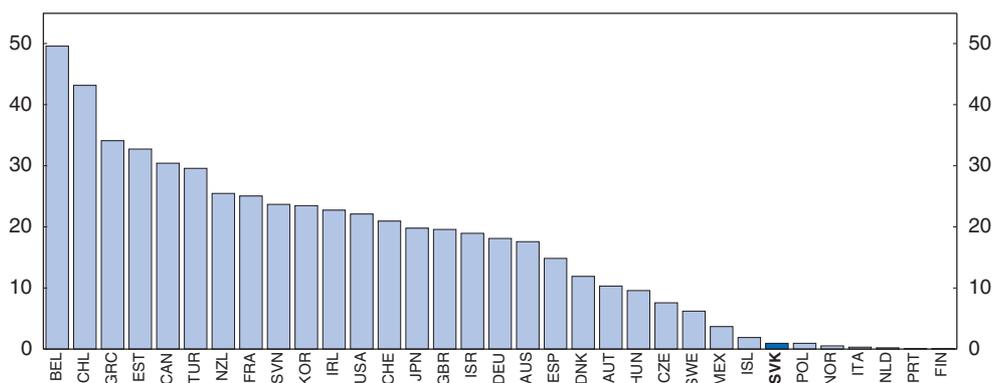
Selon l'étude PISA 2006, le monde professionnel n'avait guère d'influence sur le contenu des programmes en Slovaquie par rapport à des pays où l'éducation et la formation professionnelles sont solidement ancrées, comme l'Allemagne et l'Autriche. Pour améliorer la concordance entre l'enseignement professionnel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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Notes**

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

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

## **Bibliographie**

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

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

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