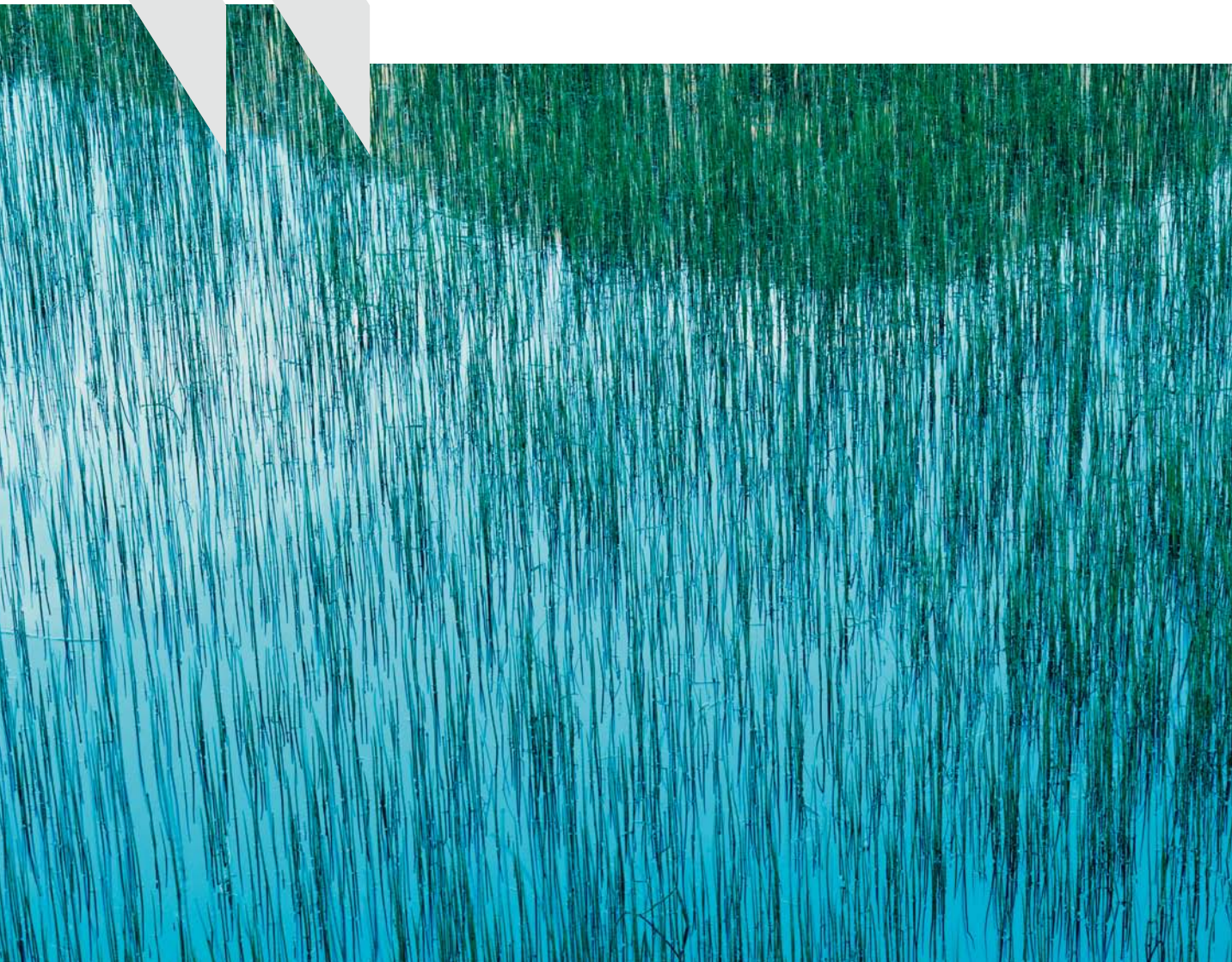




**Études économiques
de l'OCDE**

SLOVÉNIE



Études économiques de l'OCDE

Slovénie

2009



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

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

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

ISBN 978-92-64-03079-4 (imprimé)
ISBN 978-92-64-05449-3 (PDF)

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

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Rétablir une trajectoire de croissance durable au sein de l'Union monétaire	19
La crise économique mondiale pose de nouveaux défis aux responsables de la politique économique	20
Au-delà de la crise, poursuivre le rattrapage économique sans créer de déséquilibres macroéconomiques	30
Pour obtenir une croissance durable dans la zone euro, il faut des politiques bien orientées	38
Notes	48
Bibliographie	49
Annexe 1.A1. Cadre de décomposition de la croissance	51
Annexe 1.A2. Analyse structurelle-résiduelle de la croissance de la productivité du travail	53
Annexe 1.A3. Principales réformes structurelles en Slovénie	55
Chapitre 2. Assurer la viabilité des finances publiques et améliorer l'efficience	57
L'assainissement budgétaire a été payant... ..	58
... mais il est exposé à plusieurs risques	59
Une nouvelle réforme des retraites est nécessaire pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques.	63
Freiner les dépenses publiques... ..	72
... et en améliorer l'efficience.	75
Faire en sorte que le système fiscal fausse moins la croissance.	77
Notes	85
Bibliographie	86
Annexe 2.A1. Les programmes de convergence et de stabilité de la Slovénie et l'évolution budgétaire effective	88
Annexe 2.A2. Comptabilité générationnelle : simulation illustrant l'impact patrimonial d'un préfinancement des dépenses liées à l'âge sur les générations jeunes et âgées	92
Annexe 2.A3. Principales réformes fiscales	96
Chapitre 3. Améliorer le fonctionnement du marché du travail	99
Le fonctionnement du marché du travail s'améliore... ..	100
... mais des difficultés persistent.	105

Accroître le taux d'activité des personnes âgées.	106
Augmenter le taux d'emploi des jeunes.	116
Lutter contre le dualisme du marché du travail	123
Notes	129
Bibliographie.	130
Annexe 3.A1. NAIRU : estimation variable dans le temps au moyen du filtre de Kalman	132
Annexe 3.A2. Étude de l'impact des réformes du marché du travail en Slovénie. . .	135
Chapitre 4. Améliorer l'environnement des entreprises pour encourager la croissance de la productivité	141
Évolution de la structure et du régime de propriété des entreprises	142
Un bon environnement des entreprises et un dynamisme entrepreneurial adéquat. .	146
Initiatives récentes en vue d'améliorer l'environnement des entreprises	156
Forte concentration du marché dans les principaux secteurs de services	162
Notes.	172
Bibliographie	172
Annexe 4.A1. Estimation des taux de marge pour les industries slovènes	173
Glossaire	175
Encadrés	
1.1. Perspectives à court terme.	22
1.2. Mesures adoptées pour aider les banques à reprendre leurs opérations de prêt . .	27
1.3. Décomposition de la croissance en Slovénie	33
1.4. Recommandations d'action visant à rétablir une trajectoire de croissance durable au sein de l'Union monétaire	48
2.1. L'impact d'une élasticité favorable de l'impôt sur l'amélioration budgétaire récente	60
2.2. Le plan de relance budgétaire	62
2.3. Le système public de retraite.	64
2.4. La conception des plafonds de dépenses dans certains pays de l'OCDE.	74
2.5. Recommandations en vue d'assurer la viabilité des finances publiques et d'améliorer l'efficacité	84
2.A1.1. Facteurs explicatifs de l'écart entre le solde prévu et le solde effectif	89
3.1. Dernières réformes du marché du travail	102
3.2. Allemagne : programme de subventions pour la réduction du temps de travail . .	105
3.3. Projet pour la formation des jeunes adultes	117
3.4. Aide aux études.	120
3.5. La réforme des indemnités de licenciement en Autriche.	126
3.6. Principales recommandations pour améliorer le fonctionnement du marché du travail	127
4.1. Dissolution de la propriété sociale (1992-2004).	143
4.2. Réformes récentes des marchés publics	153
4.3. Initiative de la politique de l'innovation	161
4.4. Recommandations d'action pour améliorer l'environnement des entreprises et encourager la croissance de la productivité	171

Tableaux

1.1. Prévisions à court terme	22
1.2. Croissance du PIB réel par habitant : comparaison avec les autres pays d'Europe centrale et orientale	31
1.3. Croissance du PIB réel : comparaison avec les autres pays d'Europe centrale et orientale	33
1.4. Contribution des facteurs à la croissance	34
1.5. Analyse structurelle résiduelle de la croissance de la productivité du travail par personne	35
1.6. Contributions des différents secteurs à la croissance de la productivité du travail	36
2.1. Les ressources du secteur de la santé en comparaison internationale : médecins praticiens et lits d'hôpital	76
2.2. Taux d'imposition implicites de la consommation	80
2.3. Évolution du coin fiscal sur le travail pour un salarié célibataire à différents niveaux de salaire	82
2.4. Coin fiscal sur le travail pour un salarié célibataire : comparaison internationale	82
2.5. Taux d'imposition implicites du travail	83
2.A2.1. Hypothèses des prévisions concernant le vieillissement	93
3.1. Indice de la législation sur la protection de l'emploi	124
3.A1.1. Estimations de la courbe de Phillips	133
3.A2.1. Valeurs des paramètres du modèle d'appariement	137
3.A2.2. Résultats observés sur le marché du travail et équilibre de référence du modèle	137
4.1. Indicateurs de base des entreprises	145
4.2. Classement de la Slovénie dans la base « Doing business 2009 »	155
4.3. Procédures intentées devant l'Office de protection de la concurrence	157

Graphiques

1.1. Principaux indicateurs économiques	21
1.2. Indices de production	23
1.3. Ventilation des prêts au logement par devise	24
1.4. Prêts nationaux et emprunts étrangers des banques commerciales	24
1.5. Taux des swaps à cinq ans sur défaillance de crédit	26
1.6. Origine des écarts de revenu réel	30
1.7. Convergence du revenu réel par habitant	31
1.8. Productivité du travail	32
1.9. Croissance de l'emploi par secteur	36
1.10. Croissance de la productivité du travail par secteur	37
1.11. Décomposition de l'utilisation de la main-d'œuvre	38
1.12. Dépenses publiques et PIB	40
1.13. Dosage de l'action budgétaire-monnaire	41
1.14. Résultats à l'exportation de la Slovénie pour certains produits	43
1.15. Résultats à l'exportation	44
1.16. Évolution du taux de change effectif réel en Slovénie	44
1.17. Croissance des salaires et de la productivité du travail	45
1.18. Mise en œuvre des réformes	47
2.1. Évolution du solde budgétaire	58

2.2. Solde budgétaire effectif et prévisions budgétaires selon les programmes de préadhésion, de convergence et de stabilité	59
2.3. Différence entre l'évolution effective et l'évolution prévue du solde budgétaire et principaux facteurs à l'origine de cette différence	61
2.4. Périodes prises en compte pour l'ouverture des droits à retraite et pour la pension	64
2.5. Calcul de la pension de retraite	65
2.6. Dépenses publiques liées à l'âge : forte hausse prévue dans la plupart des États membres de l'UE	67
2.7. Évolution du solde budgétaire et du niveau de la dette avec ou sans ajustement pour assurer la viabilité des finances publiques.	68
2.8. Scénarios de sensibilité de l'évolution des dépenses de retraite	69
2.9. Espérance de vie et âge de la retraite dans certains pays de l'OCDE	70
2.10. Lien entre le ratio dépenses publiques/PIB et le revenu par habitant : comparaison internationale	73
2.11. Les dépenses publiques dans un certain nombre de nouveaux États membres de l'UE.	73
2.12. Comparaison internationale des dépenses publiques par type de dépenses	75
2.13. Lien entre le ratio prélèvements fiscaux/PIB et le revenu par habitant : comparaison internationale	79
2.14. Composition des recettes fiscales	80
2.15. Efficacité de la TVA, mesurée par le ratio de recettes de la TVA	81
2.A1.1. Écart entre la variation effective et la variation prévue du solde budgétaire et principales causes de cet écart	90
2.A2.1. Impact d'une politique visant à préserver la viabilité budgétaire sur le patrimoine net de chaque génération.	93
3.1. Le marché du travail en Slovaquie	101
3.2. Évolution du taux de chômage et du NAIRU	102
3.3. Taux d'emploi des travailleurs âgés.	107
3.4. Âge effectif moyen de la retraite par rapport à l'âge officiel	107
3.5. Taux de dépendance de la population âgée	108
3.6. Emploi à temps partiel.	111
3.7. Formation	115
3.8. Participation à la formation continue	115
3.9. Situation des jeunes adultes sur le marché du travail	118
3.10. Organisation de l'enseignement supérieur en Slovaquie	119
3.11. Subventions publiques à l'enseignement supérieur	120
3.12. Ressources de l'enseignement supérieur	121
3.13. Salaire minimum	123
3.14. Réglementation de l'emploi régulier et temporaire	124
3.15. Incidence de l'emploi temporaire	125
3.A2.1. Impact des variations des paramètres du marché du travail	138
4.1. Part du secteur privé dans le PIB	144
4.2. Densité d'entreprises	145
4.3. Intégration des marchés	147
4.4. Flux d'investissements directs étrangers	147
4.5. Marges estimées	149
4.6. Niveaux de prix relatifs	150
4.7. Niveaux de prix par secteur, comparés à l'Union européenne	150

4.8. Productivité totale des facteurs	151
4.9. Indicateur de la réglementation des marchés de produits	152
4.10. Créations et fermetures d'entreprises.	154
4.11. Facilité de faire des affaires	154
4.12. Obstacles à l'entrepreneuriat	156
4.13. Indicateurs du secteur des télécommunications.	159
4.14. Dépenses de recherche-développement.	160
4.15. Rendement moyen des fonds propres et marges d'intérêt nettes	165
4.16. Prix des télécommunications	168
4.17. Prix de l'électricité	169
4.18. Prix des produits alimentaires	170

Le 16 mai 2007, le Conseil de l'OCDE a décidé d'ouvrir des discussions avec la Slovénie en vue de son adhésion à l'Organisation, et le 30 novembre 2007 a été adoptée une Feuille de route pour l'adhésion fixant les modalités, les conditions et la procédure d'adhésion (C[2007]104/Final).

Dans la Feuille de route, le Conseil de l'OCDE demandait à un certain nombre de Comités de l'OCDE de lui soumettre un avis formel. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement était chargé d'examiner la politique économique générale de la Slovénie afin de rendre un avis formel sur le degré de cohérence entre les politiques de la Slovénie et celles des membres de l'OCDE. Au vu des avis formels des Comités de l'OCDE et d'autres informations pertinentes, le Conseil de l'OCDE décidera éventuellement d'inviter la Slovénie à devenir membre de l'Organisation.

La présente Étude économique de la Slovénie a été établie aux fins de l'examen d'adhésion de la Slovénie et a été examinée le 16 avril 2009 par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé définitivement par le Comité plénier le 6 mai 2009.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Colin Forthun, Isabell Koske, Willi Leibfritz, Axel Mittelstädt et Margit Molnar, sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Desney Erb.

L'Étude précédente de la Slovénie est parue en mai 1997. La présente Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Ce livre contient des...



StatLinks 

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

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE LA SLOVÉNIE, 2008

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Principales municipalités (milliers d'habitants, 2007)	
Total (2005)	20.3	Ljubljana	265.9
Agricole (2007)	5.0	Maribor	110.7
		Kranj	52.3

LA POPULATION

Population		Population active totale (milliers)	1 042
En milliers	2 040	Emploi (en % du total, 2007)	
Accroissement 2003-08 (taux annualisé, %)	0.4	Agriculture, sylviculture et pêche	9.0
Densité au km ²	101	Industrie et construction	34.7
		Services	56.3

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards EUR	37.2	En % du PIB	28.2
Par habitant (en milliers USD)	26.8	Par habitant (en milliers USD)	7.5

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	17.9	Composition de l'Assemblée nationale (sièges)	
Administrations publiques (en % du PIB)		Sociaux démocrates	29
Dépenses courantes	39.9	Parti démocrate slovène	28
Recettes courantes	43.6	Réel – Nouvelle politique	9
Dette brute, définition de Maastricht	21.7	Parti démocrate des retraités slovènes	7
		Autres	17
		Dernières élections générales : septembre 2008	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	68.6	Importations de biens et services (en % du PIB)	71.4
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Articles manufacturés	23.8	Articles manufacturés	20.4
Machines et appareils	24.2	Machines et appareils	20.2
Véhicules routiers et matériel de transport	15.6	Véhicules routiers et matériel de transport	13.3
Produits chimiques	14.3	Produits chimiques	11.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par USD, moyenne des données journalières	
		Année 2008	0.684
		Avril 2009	0.757

Résumé

La Slovénie a accompli de nets progrès vers le rattrapage du PIB par habitant moyen de la zone OCDE, sans créer de déséquilibres majeurs. Ce rattrapage a été interrompu par la tourmente financière, qui contraint dans l'immédiat la politique économique à soutenir le secteur financier et l'activité économique en général. Au-delà de la crise, le principal objectif des décideurs publics doit être de rétablir une croissance durable au sein de la zone euro. Sur ces questions, la présente Étude formule les recommandations suivantes :

Les mesures publiques visant à soutenir l'activité économique à court terme ne doivent pas mettre en danger la viabilité budgétaire et la convergence réelle. Les mesures prises pour étayer le secteur bancaire, quoique lentes à agir, sont appropriées, et l'ample relance budgétaire de 2009 est justifiée car il existe des marges de manœuvre pour une politique budgétaire discrétionnaire. Toutefois, une petite économie ouverte comme la Slovénie devrait privilégier les mesures budgétaires discrétionnaires qui contribuent à stimuler sa croissance potentielle. Les actions visant à soutenir l'activité à court terme devraient être interrompues dès que la reprise s'amorcera. Il convient de revoir la date de l'augmentation programmée des salaires publics et de renouveler un pacte social prévoyant que la croissance des salaires réels n'excède pas celle de la productivité. À plus long terme, au moment de la reprise et ultérieurement, il importe que l'orientation de la politique budgétaire prenne en compte les conditions monétaires effectives en Slovénie, afin de ne pas reproduire ce qui s'était passé après l'adoption de l'euro, lorsque la politique budgétaire n'avait pas été suffisamment restrictive pour maintenir un équilibre approprié par rapport à l'orientation monétaire de la zone euro, qui était relativement souple pour la Slovénie. Mais surtout, des réformes structurelles sont cruciales pour assurer une convergence réelle et garantir la résilience face aux chocs.

Pour assurer la viabilité budgétaire, il faut poursuivre les réformes structurelles même pendant les périodes difficiles. Les coûts à venir liés au vieillissement représentent une charge considérable pour la Slovénie, car la dernière réforme des retraites n'a pas été suffisante pour assurer la viabilité à long terme. Par conséquent, une nouvelle réforme devrait viser à abaisser le taux de remplacement et à relever l'âge effectif de la retraite, qui serait automatiquement ajusté en fonction de l'espérance de vie. Dès que la crise s'estompera, il faudra reprendre la stratégie de préfinancement partiel des coûts du vieillissement en programmant un budget équilibré à moyen terme. Pour atteindre cet objectif, il convient d'établir une règle en matière de dépenses publiques de façon à assurer une baisse progressive des dépenses en pourcentage du PIB.

La réforme des retraites est aussi l'un des principaux moyens d'augmenter le taux d'activité. La Slovénie a un taux d'emploi élevé par rapport à la moyenne OCDE, mais le taux d'activité des personnes âgées reste très bas au regard des autres pays. Indépendamment du relèvement de l'âge de la retraite, la réforme des retraites doit supprimer les incitations à la retraite anticipée et faciliter les sorties progressives de la population active. Afin d'accroître le taux d'emploi des cohortes jeunes, il faut réduire la durée des études tertiaires en renforçant les incitations à

acquérir rapidement un diplôme. Par ailleurs, le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen reste très élevé en comparaison des autres pays et devrait être encore abaissé.

Il faut améliorer l'environnement des entreprises pour stimuler la croissance de la productivité. L'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits confirme que la Slovénie a un environnement globalement propice aux entreprises, en dépit d'une orientation un peu moins libérale que la moyenne OCDE. En vue d'intensifier la concurrence, il convient de faire de l'Office de protection de la concurrence un organisme entièrement autonome doté de son propre budget. En outre, dès que l'activité économique reprendra, les autorités devraient publier une liste des entreprises publiques à privatiser. Entre-temps, le gouvernement devrait explorer les moyens d'améliorer la gestion des entreprises publiques, par exemple en nommant les dirigeants uniquement en fonction de critères de compétence et, plus généralement, en suivant les principes directeurs de l'OCDE.

Évaluation et recommandations

Un rattrapage économique réussi au cours de la décennie écoulée

Depuis 1997, la Slovénie a bénéficié d'une croissance dynamique, et s'est régulièrement rapprochée du produit intérieur brut (PIB) par habitant moyen de la zone OCDE. Cette expansion vigoureuse a reflété un environnement entrepreneurial favorable et d'amples réformes structurelles qui ont ouvert la voie à l'adhésion à l'Union européenne (UE) en 2004. Des politiques macroéconomiques prudentes ont aussi contribué à maintenir la croissance sans créer de déséquilibres majeurs, ce jusqu'à une date récente. En particulier, l'accord social de 2002 visant à maintenir la croissance des salaires au dessous de celle de la productivité a contribué à ramener l'inflation vers le taux de la zone euro en l'espace de deux ans. Cet accord a également amélioré la compétitivité tout en évitant une dégradation marquée de la balance des opérations courantes, contrairement à ce qui s'est produit dans beaucoup d'autres économies en transition. Un strict accord de freinage des salaires publics en vigueur depuis 2004 et une application prudente de la règle de budgétisation sur deux ans ont aidé à rétablir l'excédent budgétaire en 2007. Ces évolutions positives dénotent un rattrapage durable pendant cette période. Cependant, quelques signes de surchauffe sont apparus après l'entrée dans la zone euro en 2007, qui a coïncidé avec de fortes hausses des prix des produits alimentaires et de l'énergie : l'inflation a culminé à la mi-2008 au niveau le plus élevé de la zone euro, tandis que le chômage est tombé nettement au dessous de son taux naturel estimé.

La convergence économique est aujourd'hui remise en cause par la crise mondiale

Le principal vecteur de transmission de la crise mondiale à la Slovénie est le commerce international, la demande étrangère, en particulier allemande, s'étant fortement contractée. Les secteurs les plus touchés ont été ceux qui produisent des biens sensibles au cycle, notamment l'automobile (1.1 % de la valeur ajoutée slovène). Le secteur bancaire n'a pas non plus été épargné par la crise financière, même s'il n'est pas directement exposé au risque des actifs toxiques. Les établissements bancaires éprouvent des difficultés de refinancement depuis le dernier trimestre 2008. Ces dernières années, les banques étrangères et slovènes avaient emprunté à l'étranger pour financer une vive expansion du crédit qui dépassait la croissance des dépôts intérieurs. En conséquence, le montant total des dettes à court terme à refinancer dans un délai d'un an a atteint 5.5 milliards EUR, soit environ un sixième du PIB slovène, ce qui a contraint les banques à conserver des liquidités et à limiter les concours aux ménages et aux entreprises. L'économie de la Slovénie devrait

entrer en récession en 2009 et marquer une lente reprise en 2010. Ces perspectives demeurent fragiles car elles dépendent d'une reprise des exportations et de l'efficacité des récentes mesures publiques de soutien à la croissance.

Les mesures visant à étayer le secteur financier et à éviter le rationnement du crédit n'ont pas encore induit une reprise des concours bancaires

Le gouvernement, avec l'aide de la Banque de Slovénie, s'emploie activement à soutenir le système bancaire, mais avec des résultats jusqu'ici mitigés. Un mécanisme de garantie publique (l'État garantira un maximum de 12 milliards EUR de refinancements bancaires jusqu'à fin 2010) a été mis en place l'an dernier, mais une seule banque y a eu recours. Début 2009, les autorités ont pris de nouvelles mesures pour soutenir le refinancement des banques et aider les établissements à reprendre les opérations de prêt. Afin d'étayer les liquidités bancaires, le gouvernement a profité de sa cote de crédit plus élevée pour emprunter un milliard EUR qui ont été déposés pour l'essentiel dans les comptes bancaires. En outre, les autorités ont utilisé trois instruments pour inciter les banques à reprendre ou à maintenir leurs concours aux entreprises nationales : une garantie publique (jusqu'à concurrence d'un milliard EUR au total) que les banques peuvent solliciter lorsqu'elles prêtent; des lignes de crédit de la banque publique d'exportation et de développement (SID), dont la recapitalisation a été approuvée; et des garanties publiques directes lorsque les entreprises empruntent sur les marchés de capitaux. Ces mesures ayant été lancées en 2009, leur effet positif sur le crédit bancaire ne s'est pas encore clairement manifesté. À supposer qu'elles échouent, le gouvernement envisage aussi des prêts directs aux entreprises, ou même des solutions plus radicales pour aider le système bancaire, par exemple racheter directement des actifs aux banques, recapitaliser ces dernières ou créer un établissement chargé de gérer les actifs toxiques. En dépit des difficultés du secteur financier, la confiance des ménages dans les dépôts bancaires n'a pas été touchée, grâce au déplafonnement de la garantie publique des dépôts.

Dans ce contexte, il y a place pour une politique budgétaire discrétionnaire

La position budgétaire favorable établie avant la crise a créé des marges de manœuvre pour une relance budgétaire. Le budget révisé pour 2009 va au-delà de la stabilisation automatique et intègre une impulsion discrétionnaire représentant 1.2 % du PIB. Si l'on tient compte des mesures de relèvement des salaires publics décidées en juillet 2008, l'impulsion budgétaire discrétionnaire avoisine 2 % du PIB en 2009. Eu égard au puissant impact prévu des stabilisateurs budgétaires automatiques, le déficit des administrations publiques devrait s'approcher de 6 % du PIB en 2009.

Mais les mesures publiques qui menacent la viabilité budgétaire à long terme devraient être évitées

La Slovénie devrait privilégier les mesures budgétaires discrétionnaires qui contribuent à stimuler sa croissance potentielle, notamment l'investissement public et les dépenses en

capital humain ou en recherche-développement. Les mesures qui visent uniquement à étayer l'activité à court terme devraient avoir un caractère clairement temporaire et être supprimées dès que l'activité se redressera. À cet égard, la composition du programme de relance est contrastée. S'agissant des éléments positifs, il est prévu une recapitalisation (160 millions EUR) de la banque publique d'exportation et de développement pour soutenir le crédit aux entreprises, ainsi que diverses mesures fiscales en faveur de l'investissement (environ 100 millions EUR). En revanche, la principale mesure budgétaire (230 millions EUR), qui consiste à subventionner les entreprises travaillant à horaires réduits pour préserver l'emploi, peut se révéler difficile à inverser et entraîner une baisse de la production potentielle si elle est maintenue en place trop longtemps. En outre, le gouvernement devrait reconsidérer l'augmentation prévue des salaires publics, étant donné qu'elle entraînera une majoration permanente des dépenses publiques d'environ 1 % du PIB, aux dépens de la viabilité budgétaire à long terme.

Et l'action budgétaire doit être compatible avec un dosage approprié des politiques

Compte tenu du délai d'action habituel des mesures budgétaires, le gouvernement slovène devra retirer progressivement l'impulsion budgétaire dès que les perspectives économiques commenceront à s'améliorer, probablement à partir de 2010 ou de 2011. À cet effet, un ferme engagement politique s'impose pour rétablir l'équilibre budgétaire à moyen terme dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance. Afin de favoriser cet engagement on pourrait instaurer une *budgetisation axée sur les résultats* et envisager de mettre en place un *Conseil budgétaire indépendant qui évaluerait régulièrement la pertinence de l'orientation budgétaire ainsi que la viabilité à long terme*. Dans une économie en phase de rattrapage dont les conditions monétaires sont sans doute plus souples que dans les autres pays de la zone euro, il est important que *l'orientation de la politique budgétaire tienne compte des conditions monétaires effectives en Slovaquie*, de façon à ne pas reproduire ce qui s'était passé après l'entrée dans la zone euro, lorsque la politique budgétaire n'était pas de fait suffisamment restrictive pour assurer un dosage approprié des politiques budgétaire et monétaire au regard de l'orientation monétaire de la zone euro, qui était relativement souple pour une économie en plein essor. Cela contribuerait à maintenir l'inflation à un niveau plus proche des objectifs fixés pour la zone euro dans son ensemble.

Au-delà de la crise, il faudrait renouveler les efforts vers la convergence réelle

Au-delà de 2009 et à mesure que l'activité économique reprendra, il faudra renouveler les efforts pour parvenir à une convergence réelle avec la moyenne de la zone euro. L'adhésion à la zone euro a été facilitée par le pacte social de 2002 prévoyant que la hausse des salaires resterait inférieure aux gains de productivité. La mise en vigueur de la loi réduisant les disparités salariales dans le secteur public devrait être reconsidérée eu égard à son impact macroéconomique, car elle se traduira par un déficit budgétaire plus élevé et avivera les tensions salariales une fois que la reprise économique s'enclenchera, ce qui pourrait nuire à l'emploi et à la compétitivité si la croissance des salaires reste durablement supérieure aux gains de productivité. *Un nouveau pacte social est nécessaire pour faire en sorte que la croissance des salaires réels n'excède pas celle de la productivité tendancielle*.

La vitesse de la convergence réelle dépendra de façon cruciale de l'ampleur des réformes structurelles. Depuis l'indépendance, la Slovénie a modernisé l'ensemble de son économie grâce à la mise en œuvre progressive de réformes structurelles. Cette action graduelle a produit des résultats positifs, notamment en maintenant l'inégalité à un bas niveau et en préservant le consensus en faveur de réformes axées sur le marché. Cependant, la stratégie des petits pas n'est pas exempte de coûts. Étant donné que certaines réformes n'étaient que partielles, surtout dans les marchés du travail et des produits, la Slovénie n'a pas pu recueillir tous les bénéfices des réformes antérieures dans d'autres secteurs (commerce, finance et politique fiscale). Au demeurant, dans le long terme, les réformes structurelles sont cruciales pour assurer la résilience face aux chocs dans une zone monétaire commune. À plus longue échéance, le vieillissement rapide de la population freinera la croissance de la production potentielle. Pour promouvoir une plus grande convergence, il faut accélérer les réformes structurelles, et les difficultés actuelles ne devraient pas servir de prétexte pour remettre à plus tard le débat politique sur les réformes indispensables. À cet égard, les décideurs publics doivent mettre l'accent sur les réformes visant à accroître l'offre de main-d'œuvre et à stimuler les gains de productivité en améliorant l'environnement des entreprises, tout en rétablissant la prudence budgétaire pour maintenir un cadre macroéconomique propice à la croissance.

La viabilité budgétaire exige une efficacité accrue des dépenses ainsi que de nouvelles réformes structurelles, surtout dans le secteur des retraites

Depuis 2002, la Slovénie a appliqué une politique budgétaire prudente, qui s'est traduite par une nette réduction des déficits effectifs et structurels. Mais cette réussite ne doit pas inciter à l'autosatisfaction, car l'amélioration de la position sous-jacente est plus faible qu'il n'y paraît. Des élasticités fiscales très irrégulières ont abouti à des rentrées d'impôts exceptionnellement élevées qui ont en partie masqué le coût budgétaire des réformes fiscales récentes. Le freinage des dépenses a été favorisé par un accord qui prévoyait une indexation partielle des salaires du secteur public sur l'inflation, ce qui a également permis de remplir plus aisément les conditions d'entrée dans la zone euro, disposition qui s'est traduite par de fortes augmentations des salaires publics. L'amélioration de la situation budgétaire a aussi reflété l'accumulation d'un passif éventuel dans le secteur de la construction d'autoroutes; l'entreprise publique en charge des autoroutes n'obtiendra peut-être pas assez de recettes de péage pour rembourser sa dette tout en assurant sa mission de maintenance du réseau. De surcroît, les engagements à long terme liés au vieillissement demeurent considérables. Les experts s'accordent à penser que la réforme des retraites de 1999 n'a pas été suffisante pour assurer la viabilité à long terme du système. Selon des estimations de la Commission européenne, la Slovénie se situera au second rang de l'UE pour l'ampleur du vieillissement, dont les coûts totaux augmenteront d'environ 13 % du PIB d'ici à 2060.

Afin de préserver la viabilité budgétaire, il faudrait relancer la stratégie de préfinancement partiel des coûts du vieillissement dès que la crise s'estompera, en visant un budget équilibré dans le moyen terme. L'assainissement par la limitation des dépenses étant plus durable, les autorités devraient compléter les règles du traité de Maastricht et du Pacte de stabilité et de croissance avec une règle de dépenses publiques conçue pour assurer une baisse progressive des dépenses en proportion du PIB. L'amélioration de l'efficacité des

systèmes d'éducation et de santé, une application plus stricte du critère de performance des dépenses pour la budgétisation et un meilleur ciblage des transferts sociaux contribueraient aussi à la maîtrise des dépenses.

Mais le préfinancement des coûts du vieillissement ne saurait être l'unique moyen de gérer les dépenses futures liées au vieillissement, car il impliquerait un ample excédent budgétaire qui ne serait sans doute ni politiquement réalisable, ni économiquement souhaitable. Par conséquent, il ne faut pas attendre que la situation économique s'améliore pour s'employer de nouveau à contenir les coûts du vieillissement par des réformes dans le secteur des retraites. Il faudrait en particulier relever l'âge effectif de la retraite et abaisser le taux de remplacement des pensions (par exemple en les indexant sur les prix et non sur les salaires ou en allongeant la période de cotisations requise pour une pension à taux plein). Le gouvernement devrait donc envisager de transformer le régime actuel à prestations définies en un régime à cotisations définies notionnelles ou, si le système à prestations définies est maintenu, mettre en place un ajustement automatique de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie.

Il faut accroître le taux d'activité tout en réduisant le dualisme du marché du travail

La situation du marché du travail s'est nettement améliorée ces dernières années : le chômage est tombé au-dessous de son taux naturel estimé et le taux d'emploi avait atteint un niveau supérieur à la moyenne OCDE avant que la crise financière ne frappe la Slovénie. Le raffermissement du marché du travail est dû en partie au dynamisme récent de la croissance, mais aussi à d'importantes réformes structurelles : réduction du coin fiscal sur le travail, durcissement des conditions d'accès aux prestations de chômage et mise en place de programmes actifs du marché du travail. Néanmoins, plusieurs défis demeurent, qui exigent de nouveaux efforts de réforme :

- Les autorités devraient s'abstenir de prendre pendant la crise des mesures contra-cycliques qui ont un impact négatif persistant sur le fonctionnement du marché du travail. Ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, le subventionnement du chômage partiel ne devrait pas se poursuivre après la crise. Par ailleurs, le rapport salaire minimum/salaire moyen reste élevé au regard des autres pays; il ne devrait pas augmenter et il faudrait si possible l'abaisser.
- Le taux d'activité des personnes âgées est encore très bas par rapport aux autres pays, en dépit de quelques améliorations récentes. Pour accroître les taux d'activité, il faut engager de nouvelles réformes du système de retraite : relever l'âge de la retraite, supprimer les incitations à la retraite anticipée et faciliter la sortie progressive du marché du travail. Pour faire en sorte que ceux qui désirent travailler plus longtemps trouvent des emplois appropriés, un recyclage continu est indispensable, et une évaluation des programmes d'éducation des adultes s'impose.
- En vue d'accroître les taux d'emploi des cohortes jeunes, il faut réduire la durée des études supérieures en renforçant les incitations à acquérir rapidement les diplômes. Parmi d'autres mesures importantes à cet effet, on peut envisager de lier le versement des aides aux étudiants à une progression annuelle minimale des études ou d'instaurer des droits de scolarité doublés de prêts étudiants remboursables en fonction des gains après obtention des diplômes.
- Il faudrait alléger les coûts d'embauche et de licenciement pour les contrats de travail réguliers pour faire en sorte que les travailleurs ne soient pas piégés dans des formes d'emploi temporaires

et éviter ainsi d'accentuer le dualisme du marché du travail. Cela devrait se faire lorsque la reprise économique s'amorcera, car il n'est pas souhaitable d'assouplir la protection de l'emploi pendant la crise.

De nouvelles réformes fiscales contribueraient aussi à accroître la demande de main-d'œuvre

Les politiques fiscales devraient viser à réduire les cotisations patronales à la sécurité sociale. Pour compenser les pertes de recettes, les autorités devraient augmenter les impôts immobiliers et alourdir la fiscalité indirecte en élargissant les bases d'imposition. Un relèvement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée serait aussi envisageable dans le moyen terme. En outre, le gouvernement devrait améliorer la conception des taxes environnementales en renforçant leur lien avec la pollution.

L'environnement général des entreprises est satisfaisant, mais on pourrait l'améliorer en renforçant les pouvoirs de l'Office de protection de la concurrence

Le rattrapage rapide accompli par la Slovénie doit beaucoup à un environnement entrepreneurial favorable. En 2008, l'indice OCDE de la réglementation des marchés de produits pour la Slovénie était bien plus bas que ceux des pays en transition voisins et se rapprochait des niveaux observés pour des pays adjacents plus développés. L'intensification de la concurrence depuis l'adhésion à l'UE a favorisé la création d'un grand nombre de petites et moyennes entreprises. Néanmoins, les entrées d'investissements directs étrangers (IDE) sont restées faibles, ce qui implique un transfert insuffisant des bonnes pratiques. Dans les principaux secteurs de services (distribution de détail, services financiers, énergie et télécommunications), le faible niveau de contestabilité lié à l'intervention étatique et à une forte concentration des marchés a sans doute découragé les entrées d'IDE.

Afin de raffermir la concurrence, il faut séparer l'Office de protection de la concurrence du ministère de l'Économie, et en faire un organisme indépendant doté de ressources budgétaires propres. Pour que cette mesure se révèle efficace, le gouvernement devra doter l'Office de moyens suffisants pour lui permettre de fonctionner sans aucun soutien administratif du ministère de l'Économie. Une autre mesure propre à développer la concurrence consiste à renforcer les procédures de marchés publics pour exclure toute collusion potentielle entre les soumissionnaires, sachant que le volume annuel total des marchés publics représente une composante importante de l'économie slovène (près de 10 % du PIB).

Il est indispensable de réduire les obstacles à l'entrepreneuriat et d'améliorer la politique d'innovation

Le profil de vie des entreprises en Slovénie révèle un manque général de dynamisme entrepreneurial, qui a limité les gains d'efficacité globaux. Les mesures possibles pour renforcer l'entrepreneuriat consistent à faciliter l'enregistrement de propriété et à étendre le

réseau des centres mixtes public/privé de soutien à l'entreprise. La qualité de l'environnement futur des entreprises en Slovénie dépend dans une large mesure de la mise en place d'une politique d'innovation efficace qui pourrait être relayée par des centres polyvalents.

Pour stimuler l'efficience entrepreneuriale, il faut aussi améliorer le gouvernement des entreprises publiques avant leur privatisation

Étant donné la faible efficience des entreprises publiques, le processus de privatisation devrait reprendre dès que la situation économique s'améliorera. Entre-temps, les autorités devraient publier une liste des entreprises du secteur public et préparer un plan de privatisation. Le gouvernement devrait aussi explorer les moyens d'améliorer la gestion et la gouvernance des entreprises publiques. Il faut éviter les interventions de l'État ou de fonds publics dans la gestion des sociétés, par exemple dans le but d'utiliser les entreprises publiques pour soutenir certains secteurs de l'économie. Dans les entreprises publiques peu performantes, les autorités devraient mettre en œuvre des plans stratégiques afin de porter la productivité jusqu'aux niveaux observés dans les autres pays de l'UE. À cet effet, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les conseils de surveillance nomment les administrateurs en fonction des seuls critères de compétence. Le gouvernement a mis en place un conseil indépendant pour l'accréditation des personnels des entreprises publiques, ce qui constitue un pas dans la bonne direction.

Chapitre 1

Rétablir une trajectoire de croissance durable au sein de l'Union monétaire

Une forte expansion économique a permis à la Slovénie de rattraper une bonne partie de son retard sur les pays de l'UE15 au cours de la décennie passée. Cette croissance dynamique a été interrompue par la récession mondiale qui a affaibli les exportations et réduit les possibilités de refinancement des banques. Face à la récession, les pouvoirs publics ont pris des mesures adaptées : la plupart des initiatives de soutien aux banques sont bien conçues et la position budgétaire relativement favorable de la Slovénie a permis d'adopter un programme de relance budgétaire discrétionnaire. Cependant, les autorités devraient veiller à ce que ce dispositif de soutien de l'activité reste temporaire et axé spécifiquement sur la stimulation de la croissance. Dorénavant, les autorités budgétaires devront prêter davantage attention aux conditions monétaires (qui sont maintenant fixées au niveau de la zone euro) afin d'éviter une surchauffe. Une fois la reprise économique amorcée, il faudra reprendre l'effort en vue de parvenir à une réelle convergence. Les gains de productivité du travail, qui avaient tiré la croissance par habitant, devront être soutenus par une hausse plus marquée de la productivité totale des facteurs et une meilleure utilisation de la main-d'œuvre. Il faudrait maintenir la compétitivité au sein de la zone euro en faisant en sorte que la progression des salaires ne dépasse pas celle de la productivité. Au total, la vitesse de la convergence réelle dépendra principalement de la mise en œuvre de politiques structurelles visant à favoriser la viabilité des finances publiques, à rendre l'emploi plus attractif et à améliorer les conditions d'activité des entreprises.

La crise économique mondiale pose de nouveaux défis aux responsables de la politique économique

La vigoureuse croissance que la Slovénie a enregistrée ces dernières années a été brusquement interrompue par la récession mondiale, qui a réduit les exportations et limité les possibilités de refinancement des banques. Avant la crise économique, la Slovénie connaissait une croissance régulière de son produit intérieur brut (PIB), avec une élévation correspondante des niveaux de vie, et elle a été le premier des nouveaux États membres à adopter l'euro. Sur la période 1997-2007, le PIB réel a progressé à un taux moyen de 4.4 %, favorisant l'expansion de l'emploi et faisant reculer le chômage (graphique 1.1). Une évolution favorable a été aussi observée dans les quatre économies en transition de l'OCDE (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque), avec une rapide croissance du PIB dans un contexte d'atténuation des pressions inflationnistes.

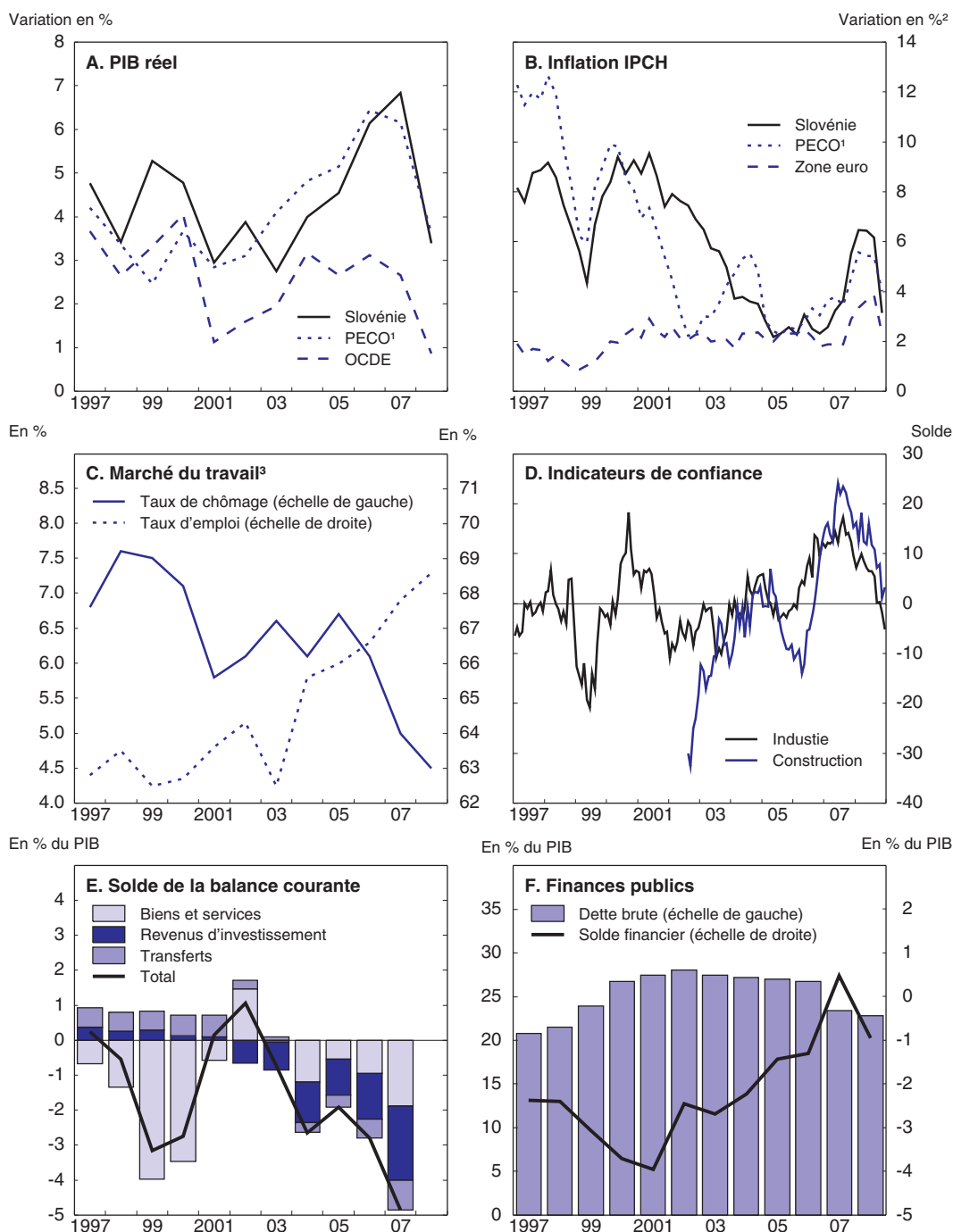
La Slovénie a été épargnée par la crise financière jusqu'au dernier trimestre 2008 du fait de sa croissance stable, de ses politiques macroéconomiques globalement prudentes et de la circonspection de ses institutions financières à l'égard des produits financiers innovants. Une fois la crise mondialisée, toutefois, l'économie a été touchée par le biais des liens commerciaux et financiers. L'impact de la crise sur la Slovénie sera sans doute sévère, en raison de sa dépendance à l'égard des financements étrangers et des exportations. La Slovénie se dirige vers une récession en 2009 et une croissance molle en 2010 (encadré 1.1). À mesure que la crise s'installait, il est apparu que la profondeur et la durée prévisible du ralentissement justifiaient un assouplissement budgétaire pour lutter contre la récession. Afin d'atténuer les effets de la crise sans pour autant compromettre la viabilité à long terme des finances publiques, il convient de définir avec soin la structure de la relance budgétaire.

L'économie est sévèrement touchée par la récession mondiale

L'effondrement de la demande extérieure est le principal canal par lequel la crise économique touche la Slovénie

L'effondrement de la demande étrangère a provoqué, à la fin de 2008, une contraction de la production industrielle de la Slovénie, qui a accusé l'une des plus fortes baisses mensuelles dans la zone euro (graphique 1.2). La production dans le secteur de la construction a aussi marqué un net recul, en contraste avec la moyenne dans la zone euro, ce qui semble indiquer que ce secteur était en surchauffe l'année passée. L'économie slovène est tributaire non seulement des exportations (plus de 60 % des ventes du secteur manufacturier) mais aussi de branches d'activité sensibles à la conjoncture, comme l'automobile, l'électronique et la sidérurgie. L'industrie automobile a d'abord pâti d'un ralentissement de la demande d'exportation à la fin de 2008. Revoz (une unité de Renault), le plus grand exportateur de Slovénie, avec une part d'environ 8 %, a réduit sa production journalière de près de 17 % et ses effectifs de près de 7 % en novembre 2008, déclenchant une réaction en chaîne sur les fournisseurs de pièces détachées et de composants.

Graphique 1.1. Principaux indicateurs économiques



1. Moyenne non pondérée des chiffres pour les pays d'Europe centrale et orientale qui sont membres de l'OCDE : Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque.
2. Pourcentage de variation en glissement annuel.
3. Groupe d'âge 15-64 ans.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, avril; OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Rapport intérimaire*, mars; Base de données Eurostat (2009), *Économie et finances*, et *Enquête sur les forces du travail*, avril; FMI (2009), *Statistiques de la balance des paiements et de l'investissement international*, CDROM, Fonds monétaire international, février; et Commission européenne (2009), *Affaires économiques et financières, Base de données AMECO*, avril.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643178735810>

Encadré 1.1. Perspectives à court terme

La Slovénie connaît sa crise la plus grave depuis l'indépendance, avec une baisse prévue du PIB de près de 6 % en 2009. Cette sévère contraction a commencé fin 2008 lorsque l'effondrement des exportations a déclenché une chute brutale de la production manufacturière. La production du secteur de la construction a aussi fortement baissé. Les indicateurs de conjoncture se sont encore dégradés en mai, surtout dans la construction, ce qui suggère que l'économie n'est pas sortie du creux de la vague. Le nombre de chômeurs a commencé de croître. La contraction économique conjuguée avec la baisse des prix des produits de base a fait reculer l'inflation, qui était élevée avant la crise. Un repli marqué de l'investissement, en particulier dans les projets de génie civil et dans le logement, par suite du renchérissement et de la raréfaction des capitaux mais aussi de l'incertitude sur la date d'une reprise mondiale, pèsera sur l'activité économique. La consommation privée subira l'impact de la montée du chômage, amplifié par un éventuel effet de richesse négatif lié à la baisse des prix des logements. La Slovénie est un pays tributaire des exportations, puisque les deux tiers environ de sa production manufacturière sont destinés aux marchés extérieurs. La zone euro étant plongée dans une profonde récession, la demande étrangère de produits slovènes s'est effondrée et ne se redressera pas avant que la reprise ne s'amorce à l'étranger. En 2010, l'activité économique devrait reprendre peu à peu, alimentée par des exportations plus vigoureuses et par une reprise des dépenses d'investissement.

Les autorités ont adopté deux programmes budgétaires en décembre 2008 et février 2009, et elles envisagent une troisième série de mesures budgétaires, dont les modalités n'étaient pas connues à la date de publication. Les mesures discrétionnaires pourraient représenter au total près de 2.2 % du PIB de 2009, même si certains fonds ne seront pas décaissés avant 2010. Les programmes budgétaires comprennent des mesures visant à subventionner le chômage partiel, fournir des garanties aux banques pour leurs emprunts à l'étranger, recapitaliser la banque publique pour l'exportation et le développement et atténuer le risque de crédit (garanties publiques). La chute de la production et les programmes anticrise ont interrompu le processus d'assainissement budgétaire en cours. Il est crucial de faire en sorte que le budget revienne sur une trajectoire viable dès que l'économie amorcera sa reprise; une nouvelle réforme des retraites contribuerait largement à la réalisation de cet objectif (voir chapitre 2).

Le PIB réel devrait se contracter fortement en 2009 (-5.8 %) et retrouver une croissance à peine positive en 2010. L'inflation (mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé, IPCH) redescendra à 0.8 % en 2009 et augmentera légèrement en 2010 (tableau 1.1). Les risques entourant cette prévision penchent dans le sens d'une dégradation, car une récession mondiale prolongée pourrait peser sur la production et sur l'emploi. Un accroissement prononcé du volume des créances improductives, par suite de l'expansion excessive du crédit dans un passé récent, pourrait restreindre gravement la capacité de prêt des banques et freiner par là même la reprise. À l'opposé, une reprise mondiale plus précoce que prévu pourrait entraîner un redressement plus rapide des exportations et de la production.

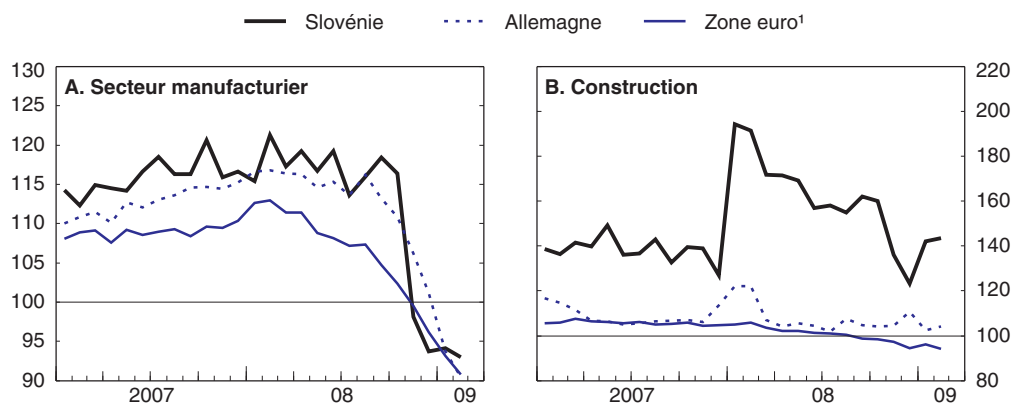
Tableau 1.1. Prévisions à court terme

	2008	2009	2010
Variation du PIB réel (%)	3.4	-5.8	0.7
Croissance de l'IPCH (%)	5.5	0.8	1.6
Solde financier des administrations publiques (% du PIB)	-0.9	-5.7	-5.3

Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85.

Graphique 1.2. **Indices de production**

Données corrigées des variations saisonnières, 2005 = 100



1. Zone euro 15 pays membres.

Source : Base de données Eurostat (2009), Industrie, commerce et services, avril.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643212351718>

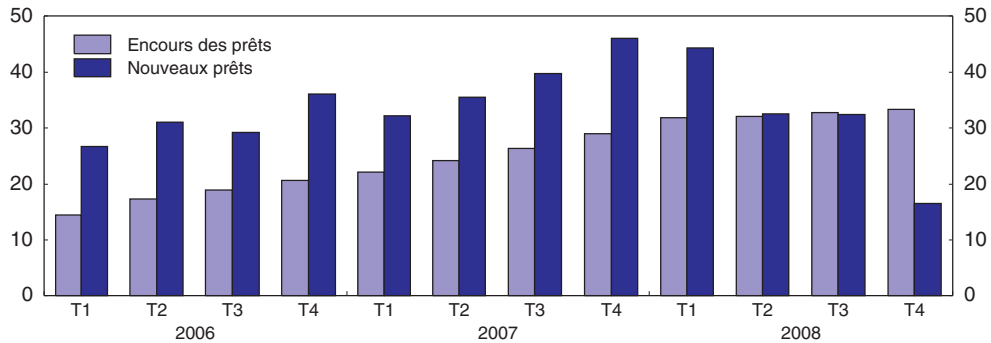
Toutefois, les primes à la casse offertes dans toute l'Europe pour favoriser l'achat de voitures plus respectueuses de l'environnement ont temporairement ravivé la demande de véhicules slovènes et ont récemment conduit Revoz à augmenter la production et l'emploi¹. La diversification des marchés d'exportation a, jusqu'à présent, atténué quelque peu les effets de la crise mondiale, mais même des marchés qui avaient été moins touchés au départ, comme la Russie ou les pays des Balkans, entrent maintenant en récession. Seul le secteur pharmaceutique paraît s'en sortir relativement bien, en partie à cause de la nature non conjoncturelle de la demande.

Le second tour de contraction de l'activité économique est engagé du fait que les entreprises réduisent l'emploi et le temps de travail tandis que les chômeurs freinent leur consommation. Le taux de chômage était tombé en dessous du taux naturel ces dernières années (voir chapitre 3), mais la crise s'est traduite par la résiliation de milliers de contrats, principalement à durée déterminée. L'incertitude en ce qui concerne le chômage aura des répercussions défavorables sur la consommation, qui pourraient être aggravées par un éventuel effet négatif de patrimoine lié aux prix des logements, même s'il est difficile d'évaluer l'ampleur des bulles spéculatives qui ont pu se former sur le marché du logement ces dernières années. En revanche, les ménages slovènes sont beaucoup moins endettés que ceux de nombreux pays de l'OCDE (l'encours des prêts aux ménages représente l'équivalent de moins d'un quart du PIB, contre plus de la moitié du PIB dans bon nombre de pays de l'OCDE), et ils détiennent une très faible part de leurs actifs sous forme de valeurs mobilières². Par conséquent, l'effet de patrimoine lié à la baisse des prix des valeurs mobilières sera probablement limité et l'augmentation de l'épargne de précaution pourrait être moins prononcée que dans les autres pays.

Les ménages sont peu endettés, mais ceux qui ont des prêts au logement ou à la consommation sont exposés aux risques de taux de change et de taux d'intérêt. La part des prêts au logement en francs suisses a atteint un tiers de l'encours total des prêts au logement (soit l'équivalent de 3 % du PIB ou un peu plus) alors que celle des nouveaux prêts de cette catégorie est revenue à moins de 17 % à la fin de 2008 (graphique 1.3). L'appréciation du franc suisse par rapport à l'euro, de plus de 10 % en 2008, fait peser une

Graphique 1.3. **Ventilation des prêts au logement par devise**

Pourcentage de prêts en francs suisses



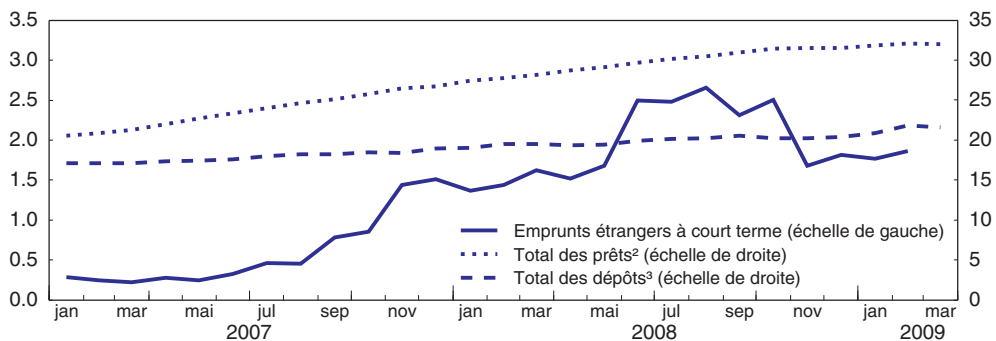
Source : Banque de Slovénie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/643261457634>

charge supplémentaire sur les emprunts des ménages et réduit la demande de nouveaux prêts dans cette devise. Les ménages sont aussi de plus en plus exposés au risque de taux d'intérêt. En 2008, 61 % des nouveaux prêts au logement ont été approuvés à un taux d'intérêt variable, contre 87 % en 2007. Avec l'assouplissement monétaire en cours dans la zone euro, la charge du financement de la dette devrait s'alléger, ce qui soutiendra la consommation.

La crise est aggravée par les difficultés de refinancement du secteur bancaire

Les banques slovènes ont subi de plein fouet le tarissement du refinancement international du fait de leur dépendance croissante à l'égard des emprunts étrangers à court terme (graphique 1.4). Les capitaux étrangers ont financé l'écart épargne-investissement, alimentant l'essor de l'investissement observé les années passées. Avec la mondialisation de la crise financière, cependant, le financement étranger est devenu plus cher et la cote peu élevée des banques slovènes a limité l'accès à la liquidité sur les marchés financiers internationaux.

Graphique 1.4. **Prêts nationaux et emprunts étrangers des banques commerciales**Milliards d'euros¹

1. Aux fins de la comparaison, le niveau du PIB en 2007 était de 34.7 milliards EUR.

2. Bilan des autres institutions financières monétaires (IFM), créances sur les non IFM.

3. Somme des dépôts en monnaie nationale et en devises dans le bilan des autres IFM.

Source : Banque de Slovénie (2009), *Monthly Bulletin*, vol. 18, n° 4, avril.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/643277765518>

Le secteur bancaire de la Slovénie est aussi vulnérable face à la crise financière car l'expansion du crédit, vigoureuse et sans doute excessive, enregistrée dans le passé (avec une croissance des prêts bancaires de 40 % sur la seule année 2007) va sans doute créer un volume accru de prêts improductifs, aggravé par l'affaiblissement des bilans des entreprises dû au relâchement de la demande. Il faut par conséquent résoudre le problème des prêts improductifs pour permettre aux banques de reprendre leurs activités de prêt.

Les banques slovènes doivent aussi remédier à un décalage croissant d'échéance entre leurs éléments d'actif et leurs éléments de passif et, dans une moindre mesure, à un défaut de congruence monétaire. Tandis que les banques offrent des financements à la fois à court terme et à long terme, la majeure partie de leur passif, les dépôts en particulier, est à court terme. Avec une faible croissance des dépôts, l'essor du crédit a été financé principalement par l'emprunt extérieur à court terme, ce qui a accentué le décalage d'échéance. Les échéances des prêts étrangers se sont encore raccourcies du fait de la mondialisation de la crise financière en 2008. L'émission d'obligations et, par conséquent, la réduction du décalage d'échéance avaient été entravées par la retenue fiscale à la source de 15 % sur les intérêts des émissions obligataires, jusqu'à ce que cette dernière soit levée au milieu de 2008, contraignant les plus grandes banques à se tourner vers les marchés internationaux pour obtenir des capitaux frais³.

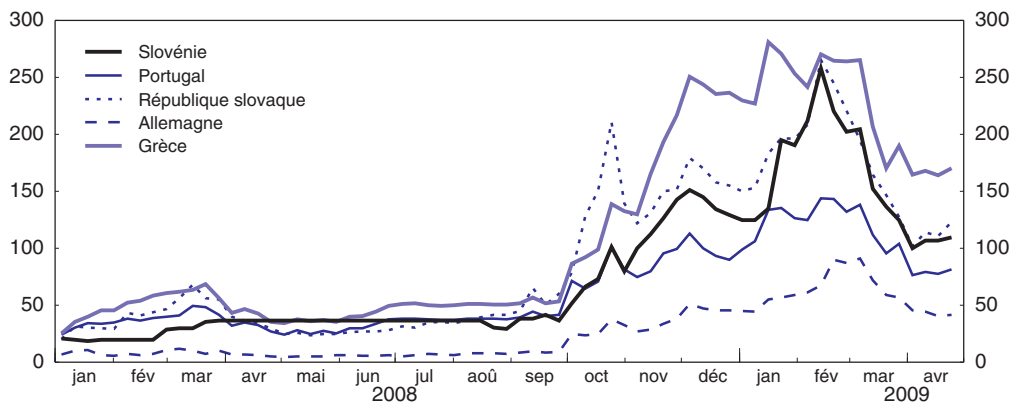
La dégradation des portefeuilles d'actifs par suite de l'effondrement des prix mondiaux des actifs sera sans doute limitée pour le secteur bancaire dans son ensemble mais elle pourrait toucher certaines banques plus sévèrement, en particulier les petites qui se sont tournées vers les actions une fois les obligations de stérilisation rachetées par la banque centrale en 2007. La faible exposition des portefeuilles bancaires slovènes aux produits financiers structurés s'est révélé être un avantage puisque les banques slovènes sont aujourd'hui moins exposées aux actifs toxiques que les banques de bien d'autres pays⁴.

Outre ces difficultés, les banques slovènes paraissent moins efficaces au regard des coûts que leurs consœurs régionales. Les banques slovènes sont à la traîne par rapport à celles de la zone euro, et même par rapport à celles de certains pays d'Europe centrale membres de l'OCDE, du point de vue de leur ratio prix comptable/prix du marché ou de leur note d'efficacité X (Bems et Sorsa, 2008; Holló et Nagy, 2006)⁵. Cela peut être dû à la structure concentrée du marché et aux participations généralisées de l'État dans le secteur bancaire. Il y a plus de 20 banques en Slovénie, mais la plus grande a une part de marché de plus de 30 % en termes d'actifs et la deuxième a une part de près de 10 %. Toutes deux sont contrôlées par l'État, directement et indirectement par le biais des capitaux publics et des entreprises publiques financières et non financières. Il y a aussi un volume non négligeable de participations croisées entre banques. La concentration du marché et le contrôle par l'État, en particulier des principaux acteurs, se traduit peut-être par une moindre pression concurrentielle sur le marché bancaire de la Slovénie. Il est par conséquent indispensable de renforcer la concurrence afin de réduire l'inefficacité X; pour ce faire, on pourrait, par exemple, stimuler les efforts en matière de gestion en faisant en sorte qu'il y ait davantage d'entreprises sur le marché pour servir de point de comparaison (Nickell, 1996). L'entrée de nouveaux concurrents n'est peut-être pas la source la plus probable d'intensification de la concurrence sur ce petit marché, qui compte déjà un grand nombre d'acteurs; il sera donc important d'encourager la concurrence entre les entreprises en place, en particulier parmi les acteurs majeurs, afin de doper l'efficacité et d'améliorer la capacité du secteur de faire face aux crises futures. Une fois que les conditions du

marché seront revenues à la normale, il serait peut-être possible de stimuler la concurrence en privatisant la deuxième plus grande banque, qui est suffisamment importante pour finir par contester la position dominante de la plus grande.


Les difficultés de refinancement des banques slovènes se traduisent par des conditions de crédit très dures pour les entreprises. Les écarts pour les swaps à cinq ans sur défaillance de crédit se sont creusés depuis le troisième trimestre 2008, après avoir augmenté progressivement à partir de l'éclatement de la crise des crédits hypothécaires à risque aux États-Unis au milieu de 2007 (graphique 1.5). Ces écarts se sont accentués nettement depuis la fin de 2008 (pour atteindre leur maximum en février 2009 avant de redescendre vers les niveaux de fin 2008) par rapport aux swaps allemands du fait d'une prime plus élevée attachée aux marchés émergents. L'offre de crédit intérieure ne se rétablira probablement pas avant que les conditions de liquidité internationale ne s'assouplissent. Une plus grande prudence des banques mondiales à l'égard du crédit – imputable dans une grande mesure aux difficultés d'évaluation des risques – contribue à un cercle vicieux qui fait que même les entreprises dont le bilan est sain ont vu se restreindre leur accès au crédit.

Graphique 1.5. **Taux des swaps à cinq ans sur défaillance de crédit**¹
Points de base



1. Écart de taux moyen entre l'entité et la courbe de référence pertinente.

Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643280554507>

Les mesures de soutien au secteur financier n'ont pas encore réussi à relancer le crédit bancaire

Les autorités slovènes sont intervenues sans tarder au troisième trimestre 2008 pour aider à rétablir les canaux de refinancement des banques et à rehausser la stabilité du système bancaire. Dans le cadre d'efforts déployés dans toute l'Europe pour améliorer la stabilité du système financier, le gouvernement slovène a renforcé ses garanties sur les dépôts à la fin de 2008. Le plafond de la garantie des dépôts auprès des banques locales a été supprimé (il était auparavant de 22 000 EUR) pour les particuliers et les petites entreprises. Cette couverture améliorée, conjuguée à une hausse prévisible de l'épargne due à l'incertitude économique, devrait aider les banques à étendre la base de dépôts de leurs clients et, partant, rendre moins nécessaire l'accès aux capitaux étrangers.

La suppression opportune des matelas de fonds propres (une majoration d'environ 0.8 point de base du ratio de fonds propres obligatoire) a aussi soulagé un peu le secteur bancaire au dernier trimestre de 2008. Ce matelas avait été mis en place en 2006 afin de lutter contre les effets proconjoncturels des nouvelles Normes internationales d'information financière (IFRS), moins rigoureuses, mais il semble avoir été peu efficace pour restreindre le crédit, peut-être par manque d'envergure.

Afin d'assouplir les contraintes du crédit résultant de la crise dans l'UE, la Banque centrale européenne (BCE) a offert des facilités sous la forme de prêts renouvelables à échéance maximum de six mois à l'automne 2008. Depuis, les banques slovènes, nationales et étrangères, y ont eu largement recours. Cependant, cette facilité ne couvre pas intégralement les besoins des banques slovènes puisqu'elle se limite au refinancement à court terme. Par ailleurs, les garanties exigées peuvent représenter des contraintes pour quelques banques, bien que le montant des prêts ne soit pas limité.

En complément de la facilité offerte par la BCE, le gouvernement slovène a mis à la disposition du secteur bancaire, en novembre 2008, des garanties d'État pour les opérations de refinancement (voir l'encadré 1.2 pour les modalités du soutien au crédit bancaire). Cette mesure a été rendue possible par la modification apportée à la loi de finances publiques afin de permettre à l'État d'offrir des garanties jusqu'à hauteur de 12 milliards EUR. La plus grande banque, Nova Ljubljanska Banka, a demandé une garantie et deux autres envisagent de le faire.

Encadré 1.2. **Mesures adoptées pour aider les banques à reprendre leurs opérations de prêt**

Outre les mesures destinées à améliorer la stabilité financière en supprimant le plafond d'assurance des déposants privés et à stimuler la liquidité en libérant le matelas de fonds propres précédemment accumulé, le gouvernement slovène a adopté plusieurs dispositions pour inciter les banques à reprendre leurs opérations de prêt. La gravité inattendue de la crise a nécessité la mise en place de nouveaux programmes de réforme après le premier à la fin du dernier trimestre 2008.

Les mesures financières du premier programme anticrise visaient à assurer un accès aux emprunts étrangers pour les banques slovènes durement touchées par l'assèchement des liquidités internationales. La principale disposition à cet égard est une facilité de garantie publique des emprunts bancaires jusqu'à hauteur de 12 milliards EUR. Ce dispositif a toutefois été sous-utilisé : à ce jour, une seule banque a sollicité et obtenu une garantie. Cela lui permettra de se présenter sur le marché obligataire international pour obtenir des capitaux frais. Outre des mesures d'aide à d'autres banques, le gouvernement a adopté de nouvelles dispositions dans le second programme anticrise : il va notamment émettre 1 milliard EUR de titres, à déposer principalement dans des banques, et a décidé de recapitaliser la banque publique d'exportation et de développement (SID) et de l'utiliser pour octroyer des prêts au secteur bancaire et au secteur des entreprises. En outre, l'État offre des bonifications de taux d'intérêt aux petites et moyennes entreprises par l'intermédiaire du Fonds public pour l'entrepreneuriat, pour un coût de 1.1 million EUR. De surcroît, afin d'atténuer le risque crédit, la SID fournit aux banques des garanties jusqu'à concurrence de 1 milliard EUR, les établissements étant tenus de prendre en charge au moins 20 % du risque; elle offre aussi des garanties jusqu'à hauteur de 500 millions EUR aux entreprises qui empruntent directement sur les marchés financiers.

Cependant, les mesures adoptées à la fin de l'automne 2008 n'ont pas suffi pour fournir suffisamment de liquidités au secteur bancaire, comme en témoignaient récemment la concurrence sauvage que se livrent les banques pour attirer les dépôts. Le financement international étant tari, certaines banques ont commencé d'offrir des taux d'intérêt exorbitants sur les dépôts à la fin de 2008. Afin d'éviter une nouvelle déstabilisation du secteur bancaire, la banque centrale a envisagé de pénaliser les banques détenant d'importants dépôts à vue⁶. Cet avertissement, conjugué à la baisse des taux d'intérêt interbancaires (Euribor), a apaisé un peu la concurrence prédatrice. Les garanties de l'État aident à rendre les emprunts extérieurs accessibles, mais comme leur coût est lié à la réputation de solvabilité de la banque, ils restent limités aux grands établissements. Les garanties de l'État peuvent aussi impliquer des restrictions du point de vue des rémunérations ou des dividendes pour les responsables. Les mesures prises à la fin de 2008 n'ont pas réussi non plus à canaliser les ressources nécessaires vers le secteur des entreprises.

En conséquence, le gouvernement a mis en place un second programme d'aide au début de 2009. Outre le dispositif destiné à encourager les banques à emprunter avec des garanties de l'État, le gouvernement a mobilisé environ 1 milliard EUR directement au moyen d'une émission d'obligations et en a déposé la majeure partie dans les banques. Par ailleurs, une source de financement à meilleur marché, principalement pour les petites banques, a été mise à disposition en recapitalisant la banque publique d'exportation et de développement, la SID. La SID est maintenant prête à accorder des prêts tant au secteur bancaire qu'aux entreprises. Ses obligations pouvant servir de garantie auprès de la BCE, elle aide aussi à réduire les garanties exigées par cette dernière. Enfin, l'État est prêt à prêter directement au secteur des entreprises au cas où le système de garantie ou le dépôt du produit des émissions d'obligations publiques dans les banques paraîtrait insuffisant pour offrir de la liquidité au secteur des entreprises. Si cette mesure se révélait insuffisante, l'État pourrait acheter des actifs au secteur bancaire ou, finalement, y injecter des capitaux.

Pour pouvoir fonctionner sans interruption, les entreprises ont absolument besoin d'obtenir le financement nécessaire. Le risque du crédit a rendu les banques prudentes dans leurs décisions de prêt, et réduire ce risque est donc le principal objectif du second programme d'aide mis en œuvre face à la crise. Des garanties sont maintenant offertes à hauteur de 1 milliard EUR aux banques par l'intermédiaire de la SID. Avec ce dispositif, les entreprises peuvent emprunter auprès d'une seule banque, les montants étant fonction de leurs recettes et de l'importance de leur capital pour une période de six mois à cinq ans. En plus de cela, des garanties pour un montant maximum de 500 millions EUR sont accordées directement aux entreprises qui empruntent sur les marchés financiers. Ces mesures devraient, au total, alléger les contraintes financières des entreprises, mais les concours bancaires aux entreprises n'ont pas encore repris. Le gouvernement devrait cependant faire en sorte que les mesures visant à encourager le crédit aux entreprises (lignes de crédit ouvertes par l'intermédiaire de la SID, garanties de l'État) soient transparentes afin d'atténuer le risque subjectif des banques.

Dans ce contexte, il est possible de mettre en œuvre une relance budgétaire pourvu que ce dispositif reste temporaire et axé spécifiquement sur la stimulation de la croissance

Compte tenu de l'ampleur de la récession et de la relative inefficacité de la politique monétaire, tant que les banques seront confrontées à des difficultés de refinancement, une

action budgétaire discrétionnaire, s'ajoutant au jeu des stabilisateurs automatiques, sera justifiée. Dans le cas de la Slovénie, les stabilisateurs budgétaires à eux seuls devraient être relativement puissants (proportion élevée d'impôts et de dépenses par rapport au PIB), mais le bas niveau d'endettement (environ 24 % du PIB en 2008) et le quasi-équilibre du budget des administrations publiques autorisent une action budgétaire discrétionnaire à caractère temporaire, conformément à la stratégie coordonnée de l'UE. La Slovénie devrait cependant hiérarchiser les priorités en ce qui concerne les mesures qui aideront à rehausser son potentiel de croissance dans les années à venir (par exemple : investissements publics ou dépenses en capital humain; activités de recherche et développement, etc.). Il faudrait aussi lever ces mesures une fois que l'activité se redressera de manière à assurer une saine position budgétaire de base (chapitre 2).

Afin de lutter contre la récession, le budget révisé de l'État soumis au Parlement à la fin de février 2009 prévoit un nouveau programme de relance représentant l'équivalent de 1.2 % du PIB. Une autre mesure qui ne fait pas partie du programme budgétaire mais qui pourrait soutenir la consommation est le relèvement prévu des salaires dans la fonction publique sur la période 2008-10 (l'équivalent d'environ 1 % du PIB). Le budget révisé comprend à la fois des mesures discrétionnaires qui auront un impact positif sur la croissance à long terme et d'autres mesures que le gouvernement devra lever dès que possible (voir encadré 2.2 au chapitre 2).

L'aspect positif du programme de relance budgétaire réside dans une recapitalisation (160 millions EUR) de la banque publique d'exportation et de développement en faveur du crédit ainsi que dans diverses mesures fiscales en faveur de l'investissement (environ 100 millions EUR), comme la réduction de 30 % des obligations fiscales des travailleurs indépendants sur l'investissement en équipements et en actifs fixes incorporels. Cette dernière mesure rendra le travail indépendant plus attractif et permettra d'absorber une partie des travailleurs licenciés. Enfin, pour accélérer le déboursement des fonds de l'UE, le gouvernement donne priorité aux ministères dont les projets sont plus proches de la réalisation, ce qui est une décision positive.

En revanche, d'autres dispositions demandent à être réexaminées. La principale mesure budgétaire envisagée par les autorités (230 millions EUR) consiste à offrir des subventions pour la réduction du temps de travail (qui serait ramené de 40 à 36 ou 32 heures par semaine) afin de maintenir l'emploi. Cette mesure doit, de toute évidence, s'appliquer de façon temporaire. Si elle permet aux entreprises confrontées à une forte baisse de la demande de maintenir leurs effectifs de salariés et de contribuer à soutenir les dépenses privées, sa pérennisation ou son application en l'absence de critères stricts (application limitée aux entreprises en proie à des difficultés économiques, par exemple) risque de conduire à une réduction permanente du temps de travail. Le gouvernement doit aussi réfléchir soigneusement à la conception de ce dispositif. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne, ces programmes sont structurés de manière à n'être intéressants que pour les entreprises connaissant des difficultés conjoncturelles (chapitre 3). Une autre mesure à revoir, même si elle n'est pas liée à la crise, est la majoration prévue des salaires dans le secteur public, qui peut soutenir la consommation mais aux dépens de la viabilité budgétaire à long terme en raison de l'impact permanent de cette hausse.

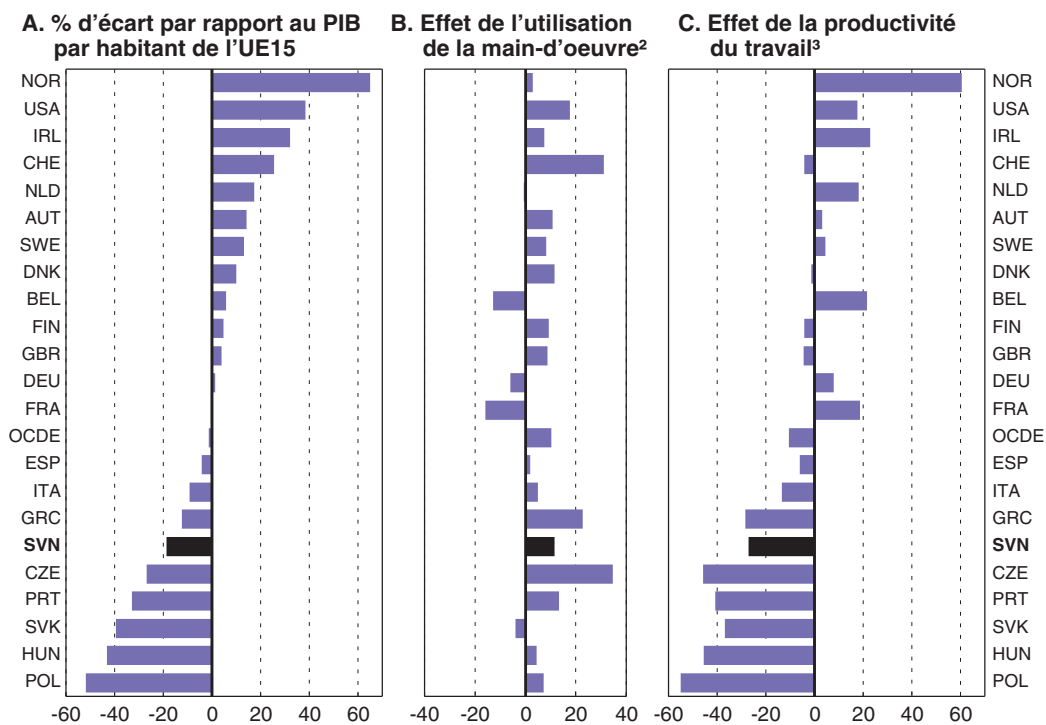
Au-delà de la crise, poursuivre le rattrapage économique sans créer de déséquilibres macroéconomiques

La croissance régulière en Slovénie a permis un rapide rattrapage du PIB par habitant

La vigoureuse expansion économique de la Slovénie a permis, au cours de la décennie passée, un net rattrapage du PIB par habitant, qui a atteint 81 % de la moyenne pour l'UE15 en 2007 (aux parités de pouvoir d'achat courantes), contre 67 % en 1997. Aujourd'hui, le PIB par habitant est beaucoup plus élevé que celui du Portugal et proche de celui de la Grèce (graphique 1.6). Le PIB par habitant de la Slovénie a régulièrement dépassé celui des autres économies en transition de l'OCDE au cours de la période en question (graphique 1.7).

Graphique 1.6. Origine des écarts de revenu réel

Points d'écart de PIB par habitant par rapport à l'UE15, 2007¹




1. PIB en dollars des États-Unis à prix et parités de pouvoir d'achat courants.

2. Nombre total d'heures ouvrées par habitant.

3. Pourcentage d'écart par rapport au PIB de l'UE15 par heure ouvrée.

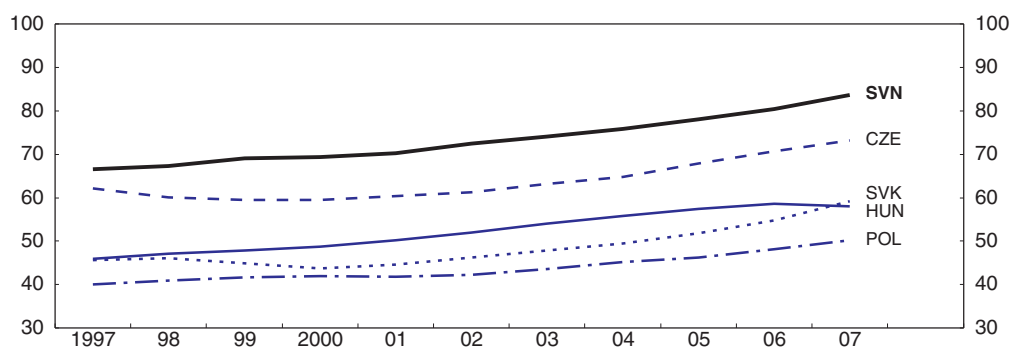
Source : OCDE (2008), Base de données sur la productivité, septembre, www.oecd.org/statistics/productivity; OCDE (2009), Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne, février; et Base de données Eurostat (2009), Économie et finances, février.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643306730707>

De 1997 à 2007, les gains de productivité du travail ont été le principal moteur de la croissance du PIB par habitant⁷ en Slovénie (tableau 1.2). La hausse de la productivité du travail a résulté du renforcement de l'intensité capitaliste et de l'augmentation de la productivité totale des facteurs (PTF), cette dernière ayant apporté une contribution un peu plus importante. La hausse de la PTF a été tirée par l'absorption des techniques de production et d'organisation des pays avancés, facilitée par une intégration de plus en plus

Graphique 1.7. **Convergence du revenu réel par habitant**

PIB réel par habitant en USD à prix et parités de pouvoir d'achat courants, UE15 = 100



Source : OCDE (2008), Base de données sur la productivité, septembre, www.oecd.org/statistics/productivity et OCDE (2009), Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne, février.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643331315236>

profonde dans l'économie mondiale. L'apport de la productivité de la main-d'œuvre à la progression du PIB par habitant a été plus important qu'en République tchèque ou en Hongrie mais moindre qu'en Pologne ou en République slovaque sur la période 1997-2007. En ce qui concerne la contribution de l'utilisation de la main-d'œuvre à la croissance du PIB par habitant, grâce à des taux d'emploi croissants la Slovaquie a dépassé toutes les autres économies en transition de l'OCDE sauf la Hongrie.

Tableau 1.2. **Croissance du PIB réel par habitant : comparaison avec les autres pays d'Europe centrale et orientale**

Pourcentage, moyenne annuelle 1997-2007¹

	Slovénie	Hongrie	Pologne ²	République slovaque	République tchèque
PIB réel par habitant	4.2	4.3	4.2	4.7	3.1
Utilisation de la main-d'œuvre	0.2	0.7	-0.3	0.0	-0.3
Temps de travail ³	-0.3	-0.2	-0.3	-0.5	-0.4
Participation à l'emploi	0.5	1.0	0.0	0.5	0.1
Structure démographique ⁴	0.0	0.1	0.5	0.7	0.4
Taux d'emploi	0.5	0.8	-0.5	-0.2	-0.3
Productivité du travail⁵	4.0	3.5	4.5	5.1	3.4
Intensité capitalistique du travail	1.9	2.0	1.4	2.8	2.4
Productivité totale des facteurs ⁶	2.2	1.5	3.1	2.3	1.1
Taux d'emploi ⁷	0.0	0.0	..	-0.4	-0.1

1. 1997-2006 pour la Pologne.

2. Afin d'éviter les problèmes découlant d'une rupture dans les séries, les données de l'emploi en Pologne avant 2003 sont des estimations, voir Iradian (2007).

3. Heures ouvrées par personne ayant un emploi.

4. Rapport de la population d'âge actif à la population totale.

5. PIB réel par heure travaillée.

6. Calculé par différence.

7. Concept intérieur de l'emploi par rapport au concept national de l'emploi.

Source : OCDE (2009), Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne, février; et Base de données Eurostat (2009), Économie et finance, février; OCDE (2008), Base de données sur la productivité, septembre; et G. Iradian (2007), « Rapid Growth in Transition Economies: Panel Regression Approach », IMF Working Paper, n° 07/170, Fonds monétaire international.

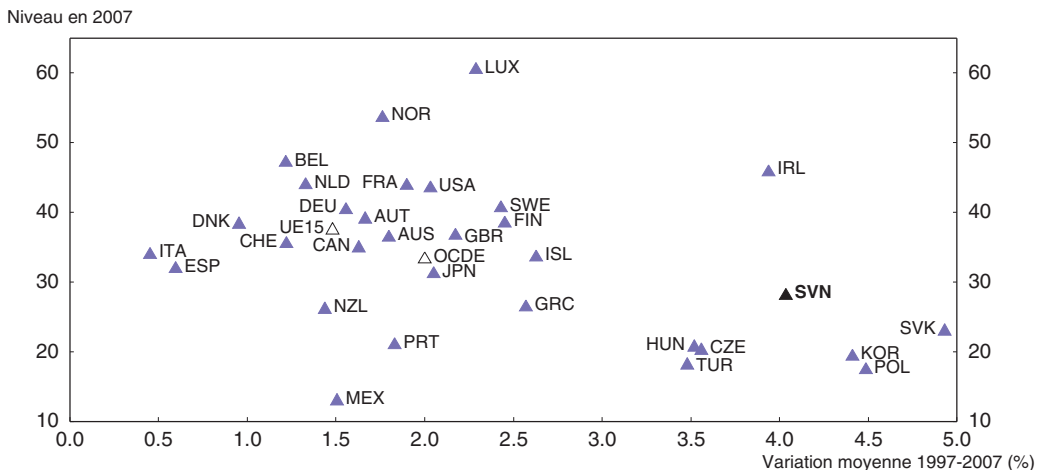
Selon les prévisions, le PIB par habitant en Slovénie égalera celui de l'UE15 d'ici à 2015 si la croissance se maintient de part et d'autre au même taux que durant la dernière décennie. Pour atteindre cet objectif, le défi pour l'économie slovène consistera à conserver des gains de productivité élevés grâce à une contribution accrue de la PTF, tout en maintenant une contribution positive de l'utilisation de la main-d'œuvre.

Pour que le rattrapage continue, il faudra maintenir une forte hausse de la productivité du travail...

Malgré la forte croissance de la productivité du travail enregistrée dans le passé, le niveau en Slovénie est encore faible par rapport à la plupart des pays de l'UE15 (graphique 1.8), ce qui signifie qu'il existe encore une marge de progression. L'amélioration du capital humain devrait aider à soutenir les gains de productivité; la Slovénie semble avoir déjà obtenu de bons résultats à cet égard en comparaison des autres économies en transition, si l'on prend le nombre moyen d'années de scolarisation comme mesure indirecte du capital humain (encadré 1.3). Néanmoins, le nombre moyen d'années de scolarisation n'est qu'une mesure approximative du capital humain, et la durée de la scolarité en Slovénie est apparemment liée, en partie, au fait que les étudiants travaillent généralement à temps partiel (chapitre 3). En général, il est possible d'améliorer encore le capital humain en rehaussant l'efficacité du système éducatif et en encourageant l'apprentissage tout au long de la vie (chapitre 3). L'accroissement de l'intensité capitaliste devrait aussi continuer de tirer la croissance de la productivité de la main-d'œuvre dans les années à venir, notamment en raison des projets d'amélioration de l'infrastructure publique. Cependant, la PTF devrait jouer un rôle plus important dans le moyen terme du fait du rétrécissement de l'écart de revenu avec les économies plus avancées. L'investissement direct étranger (IDE) aide à rehausser la PTF par le transfert de connaissances en provenance des économies avancées (chapitre 4). En réalité, le niveau de


Graphique 1.8. **Productivité du travail**

Mesurée par le PIB par heure ouvrée¹



1. En dollars des États-Unis à prix et parités de pouvoir d'achat constants.

Source : OCDE (2008), Base de données sur la productivité, septembre, www.oecd.org/statistics/productivity; OCDE (2009), Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne, février; et Base de données Eurostat (2009), Économie et finances, février.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643377523264>

Encadré 1.3. **Décomposition de la croissance en Slovénie**

L'exercice de décomposition de la croissance¹ révèle que la spectaculaire croissance enregistrée par la Slovénie au cours de la décennie passée est imputable, au premier chef, à l'accumulation de capital physique et à l'amélioration de la productivité totale des facteurs (PTF), principalement dans les industries manufacturières (van Ark *et al.*, 2007)². Cependant, la PTF a gagné en importance au fil du temps : elle a contribué pour 1.4 point à la progression du PIB au cours de la première moitié de la période 1997-2007 et pour 2.1 points au cours de la seconde moitié (tableau 1.3). Le capital humain – mesuré par le nombre moyen d'années de scolarisation de la population active – a apporté une contribution non négligeable à la croissance, plus forte que celle du travail, mais moins forte que celle du capital et de la PTF³.

Tableau 1.3. **Croissance du PIB réel : comparaison avec les autres pays d'Europe centrale et orientale**

Pourcentage, moyenne annuelle

	Slovénie			1997-2007 ¹			
	1997-2002	2003-07	1997-2007	Hongrie	Pologne ²	République slovaque	République tchèque
PIB réel	4.1	4.7	4.4	4.0	4.2	4.7	3.1
Facteurs de production							
Travail	0.2	0.3	0.2	0.3	-0.2	-0.3	-0.2
Capital humain	0.5	0.5	0.5	0.4	0.1	0.2	0.1
Capital physique	2.1	1.9	2.0	2.2	1.3	2.7	2.3
Productivité totale des facteurs ³	1.4	2.1	1.7	1.1	2.9	2.1	0.9

1. 1997-2006 pour la Pologne.

2. Afin d'éviter les problèmes découlant d'une rupture dans les séries, les données de l'emploi en Pologne avant 2003 sont des estimations, voir Iradian (2007).

3. Calculé par différence.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, février; *Base de données Eurostat* (2009), *Économie et finance*, février; OCDE (2008), *Base de données sur la productivité*, septembre; et G. Iradian (2007), « Rapid Growth in Transition Economies: Panel Regression Approach », *IMF Working Paper*, n° 07/170, Fonds monétaire international.

Dans trois des autres pays examinés, l'accroissement de l'intensité capitaliste joue un rôle plus déterminant, avec des contributions de l'accumulation de capital à la progression du PIB allant de 55 % en Hongrie à 73 % en République tchèque, du fait d'entrées massives d'IDE. La contribution de la PTF en République slovaque est à peu près égale à ce qu'elle est en Slovénie au cours de la période étudiée. Notamment, l'utilisation de la main-d'œuvre explique pour une faible part la croissance du PIB dans tous les pays. Si l'on examine de plus près les données, on constate que la contribution du travail pâtit du ralentissement économique et de la montée du chômage au cours de la première moitié de la période, et apporte une contribution positive à la croissance grâce à la reprise de l'activité et à l'amélioration de la situation du marché du travail au cours de la seconde moitié.

La principale conclusion de l'exercice de décomposition de la croissance, à savoir que le capital physique et la PTF sont les principales sources de croissance en Slovénie, semble résister aux différentes hypothèses. Dans le scénario de référence, un ratio capital/PIB de 1.7 en 1996 et un taux d'amortissement constant de 7.5 % sont les hypothèses retenues pour l'établissement des données relatives au stock de capital. La part moyenne du revenu du travail est estimée à 0.7 sur la période 1997-2007 (voir annexe 1.A1 pour de plus amples détails et une comparaison avec les autres pays). Une analyse de sensibilité avec des paramètres changeants pour le taux d'amortissement, le stock de capital initial et la part du revenu du travail a été réalisée. Dans le

Encadré 1.3. **Décomposition de la croissance en Slovénie (suite)**

scénario de référence, le capital physique et la PTF ont contribué à la croissance de la production pour 2.0 % et 1.7 % au cours de la période étudiée. Une modification des hypothèses en faveur du capital physique (taux d'amortissement moins élevé, stock de capital initial moins important ou part plus faible du revenu du travail) accroît l'apport du capital physique à la croissance aux dépens de celui de la PTF, comme le montre le tableau 1.4, mais ne change pas grand chose aux résultats. Le cycle économique influe peut-être aussi sur les résultats de la décomposition de la croissance. Mourre (2009)⁴ estime la composante conjoncturelle du capital, du travail, du capital humain et de la PTF sur la période 2001-07 et ne trouve que des effets marginaux pour la Slovénie. La période 1996-2007 est supposée couvrir un cycle économique entier.

Tableau 1.4. **Contribution des facteurs à la croissance**

Différents paramètres, 1997-2007

Valeur du paramètre	Taux d'amortissement (%)		Stock de capital initial		Part du revenu du travail		Taux d'amortissement de 5.0 % et stock de capital initial de 2.0
	5.5	9.5	1.5	1.9	0.65	0.75	
Travail	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Capital humain	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5
Capital physique	2.3	1.7	2.3	1.7	2.2	1.6	2.0
Productivité totale des facteurs	1.4	2.0	1.4	1.9	1.5	2.0	1.6

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, février; *Base de données Eurostat* (2009), *Économie et finance*, février; OCDE (2008), *Base de données sur la productivité*, septembre.

1. La décomposition de la croissance a pour but d'expliquer les principaux moteurs de l'expansion économique. Selon la méthode classique de décomposition de la croissance, l'expansion économique n'est imputable qu'en partie aux facteurs travail et capital. La part inexpliquée de la croissance apparaît comme étant la PTF résiduelle. La PTF englobe tous les facteurs de croissance autres que les consommations de facteurs, comme une meilleure qualité du travail et des équipements productifs, l'évolution technologique et le déplacement des ressources vers les secteurs à productivité élevée. On suppose que les résultats de la Slovénie en matière de production peuvent être exprimés à l'aide de la fonction de production Cobb-Douglas comprenant un instrument pour le capital humain.
2. Ark, B. van, M. O'Mahoney et G. Ypma (dir. pub.), « The EU Klems Productivity Report », n° 1, disponible à l'adresse www.euklems.net.
3. La faible corrélation observée entre l'éducation et la croissance du PIB pourrait s'expliquer par un haut niveau initial d'éducation de la main-d'œuvre et une faible variation de la série de données sur l'éducation dans le temps. Cet instrument ne tient pas compte de l'expérience professionnelle.
4. Mourre, G. (2009), « What Explains the Differences in Income and Labour Utilisation and Drives Labour and Economic Growth in Europe? A GDP Accounting Perspective », *Economic Papers*, n° 354, *European Economy*, Commission européenne.

l'IDE en Slovénie est encore relativement bas comparé à celui des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). De plus, des marchés de produits flexibles, des obstacles réduits à l'activité d'entreprise, une intensification des activités de recherche et développement dans le secteur privé et une concurrence accrue dans les principaux secteurs de services pourraient favoriser la croissance de la PTF (chapitre 4).

La croissance de la productivité devrait résulter principalement de gains de productivité intrasectoriels

La Slovénie étant en passe de devenir une économie moderne à part entière, la croissance de la productivité « intrabranche » devrait l'emporter sur les gains de productivité résultant du déplacement de la main-d'œuvre entre les secteurs (« effet de redéploiement »), dus à l'évolution structurelle de l'économie, comme cela s'est vu durant le processus de transition vers l'économie de marché. L'analyse structurelle résiduelle confirme que la croissance de la productivité imputable à la productivité intrabranche a joué un rôle plus important depuis 2003 que durant les cinq années précédentes (tableau 1.5). Cependant, les gains de productivité dus aux effets intrabranche ont été moindres que dans d'autres économies en transition de l'OCDE comme la Pologne ou la République slovaque au cours de la décennie passée, d'où la nécessité de mettre en œuvre des mesures favorisant la croissance de la productivité intrasectorielle (chapitre 4). À l'inverse, l'effet de redéploiement en Slovénie a été plus marqué que dans les autres économies en transition (sauf la Pologne) durant la période étudiée, en raison peut-être du processus progressif de réformes qui a prolongé la transition des anciens secteurs vers les nouveaux. Sur la période 1997-2007, l'emploi dans les secteurs des textiles, de l'alimentation et dans les industries extractives n'a fait que diminuer alors qu'il a continué de croître dans les nouvelles industries rentables produisant des équipements automobiles, des produits métalliques et électriques et des machines (graphique 1.9).

Tableau 1.5. **Analyse structurelle résiduelle de la croissance de la productivité du travail par personne**¹

Pourcentage, moyenne

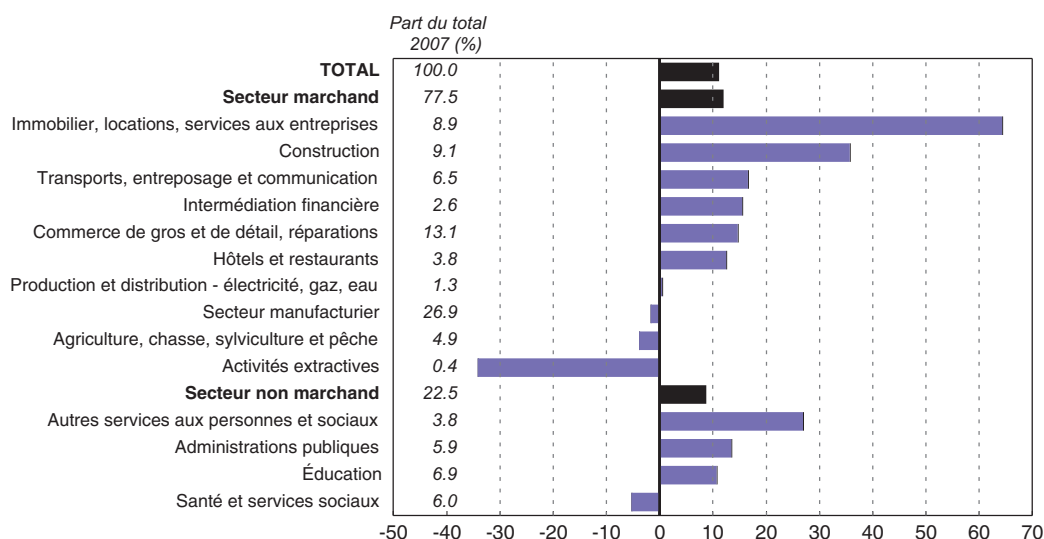

	Slovénie			1997-2007				
	1997-2002	2003-07	1997-2007	Hongrie	Pologne	République slovaque	République tchèque	UE15 ²
Ensemble des secteurs ³	4.4	4.9	4.6	4.0	5.7	5.0	3.9	1.5
Effet intrabranche ⁴	3.4	4.5	3.9	3.3	4.1	5.0	3.7	1.2
Effet de redéploiement ⁵	1.2	0.5	0.9	0.9	2.0	0.3	0.2	0.3
Effet d'interaction ⁶	-0.2	0.0	-0.1	-0.3	-0.4	-0.2	0.0	-0.1

1. Mesurée par la valeur ajoutée à prix constants par personne ayant un emploi.
2. Agrégat calculé en dollars des États-Unis à prix et parités de pouvoir d'achat constants pondérés par les parts d'emploi. Quelques estimations ont été utilisées dans les cas où il n'y avait pas de données disponibles.
3. Tous les secteurs sauf: l'administration publique et la défense, la sécurité sociale obligatoire, l'éducation, la santé et les œuvres sociales, les autres activités à caractère communautaire, social et de services personnels, les ménages ayant des employés, les organisations et structures extraterritoriales.
4. L'effet intrabranche mesure l'impact des gains de productivité dans chaque secteur sur la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie, les parts de travail étant supposées rester inchangées.
5. L'effet de redéploiement mesure l'impact sur la productivité dans l'ensemble de l'économie, le niveau de la productivité dans chaque secteur étant supposé rester inchangé.
6. L'effet d'interaction mesure la variation de la part du travail et de la productivité dans chaque secteur et tient compte de l'impact du redéploiement de la main-d'œuvre entre secteurs ayant des taux différents de croissance de la productivité.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, février et OCDE (2008), *Base de données pour l'analyse structurelle (STAN)*, décembre.

Graphique 1.9. **Croissance de l'emploi par secteur**

Variation en pourcentage, 2000-07

Source : OCDE (2009), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia*, à paraître.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643377833024>

... et les gains potentiels semblent élevés dans le secteur des services

Au cours de la décennie passée, les industries manufacturières, le commerce de gros et l'intermédiation financière sont les branches d'activité qui ont contribué le plus aux gains de productivité intrasectoriels (tableau 1.6), comme dans les autres économies en transition de l'OCDE. L'important apport de ces secteurs reflète leur taux élevé de

Tableau 1.6. **Contributions des différents secteurs à la croissance de la productivité du travail¹**

Pourcentage, moyenne 1997-2007

	Slovénie	Hongrie	Pologne	République slovaque	République tchèque	UE15 ²
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	0.1	0.7	0.6	0.8	0.2	0.1
Industries minières et extractives	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Industries manufacturières	2.2	1.9	1.7	3.7	2.2	0.7
Fourniture d'électricité, de gaz et d'eau	0.1	0.0	0.1	-0.4	0.0	0.1
Construction	0.2	0.1	0.2	0.2	-0.2	0.0
Commerce (gros/détail), réparation de véhicules automobiles et de biens d'équipement ménagers	0.6	0.5	0.8	0.7	1.3	0.2
Hôtellerie et restauration	0.1	0.0	0.0	0.0	-0.2	0.0
Transport, entreposage et communications	0.3	0.5	0.4	-0.1	0.4	0.3
Intermédiation financière	0.4	0.3	0.4	-0.1	0.1	0.2
Immobilier, location et services aux entreprises	-0.2	-0.8	-0.2	0.1	0.0	-0.2
Secteur marchand	3.9	3.3	4.1	5.0	3.7	1.2

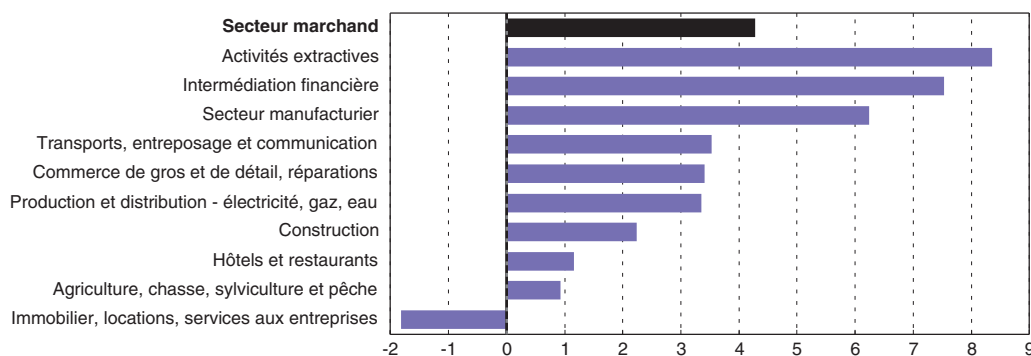
1. Mesurée par la valeur ajoutée à prix constants par personne ayant un emploi.

2. Agrégat calculé en dollars des États-Unis à prix et parités de pouvoir d'achat constants pondérés par les parts d'emploi. Quelques estimations ont été utilisées dans les cas où il n'y avait pas de données disponibles.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE - Base de données en ligne*, février et OCDE (2008), *Base de données pour l'analyse structurelle (STAN)*, décembre.


croissance de la productivité du travail (graphique 1.10). Le secteur manufacturier, en particulier, a enregistré un taux moyen de croissance de la productivité impressionnant, de plus de 6 % sur la période 1997-2007 en Slovaquie.

Graphique 1.10. **Croissance de la productivité du travail par secteur**¹
Variation en pourcentage, taux annuel, 1997-2007



1. Mesurée par la valeur ajoutée en dollars des États-Unis à prix et parités de pouvoir d'achat constants par personne ayant un emploi.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, février.

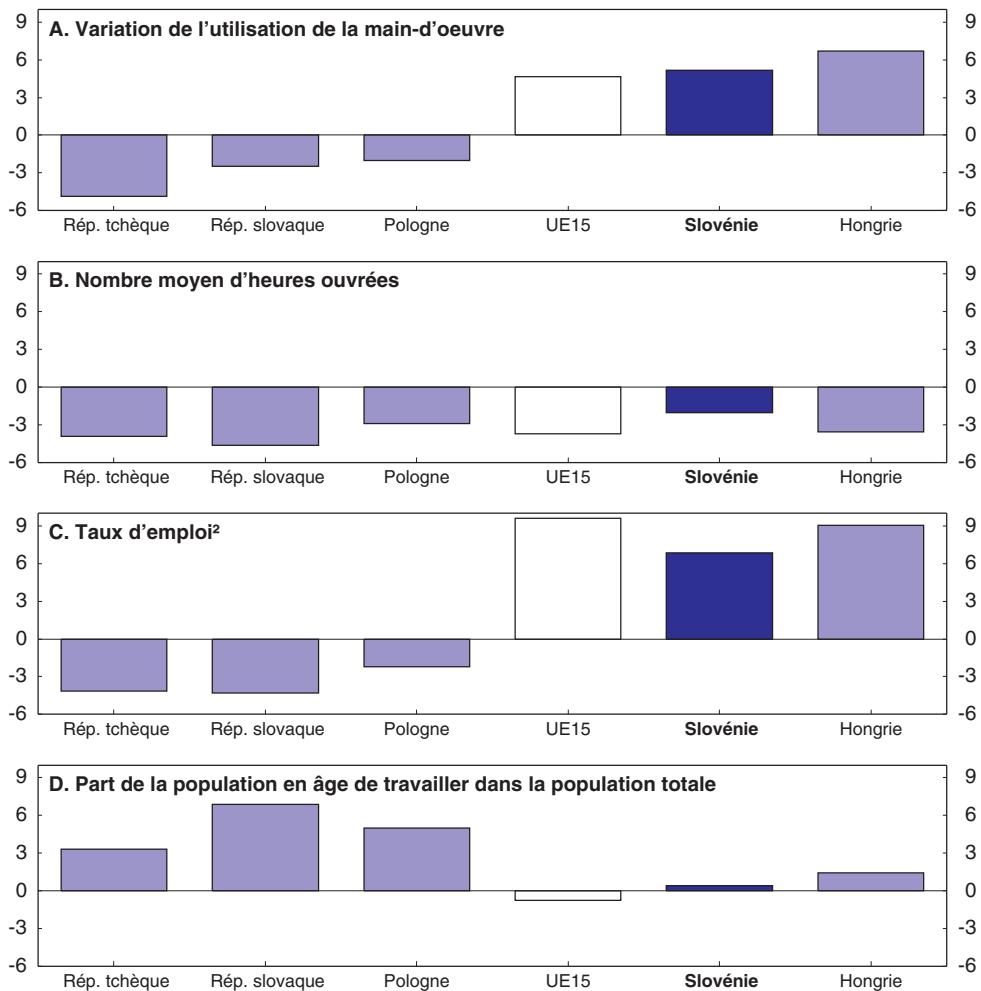
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643383768702>

Dans l'avenir, la productivité intrasectorielle pourrait être encore renforcée par des gains d'efficacité dans les secteurs où l'amélioration de la productivité a été limitée au cours de la décennie écoulée, notamment le secteur des services. Même dans les secteurs enregistrant de confortables gains de productivité, comme le secteur financier, il serait possible de faire encore mieux en s'attaquant aux éléments d'inefficacité dans l'utilisation des facteurs de production, comme le montrent plusieurs études (chapitre 4). Les services représentant une part de plus en plus grande de l'emploi dans l'économie, un renforcement de la concurrence et de l'efficacité dans ce domaine sera aussi important pour maintenir un taux élevé de croissance de la productivité en Slovaquie.

Accroître l'utilisation de la main-d'œuvre demeure un défi pour l'avenir


La convergence de la Slovaquie du point de vue du PIB par habitant a été favorisée par une utilisation accrue de la main-d'œuvre (tableau 1.2). Cela contraste avec l'évolution négative de l'utilisation de la main-d'œuvre en République tchèque, en Pologne et en République slovaque, où l'évolution favorable de la structure démographique n'a pas suffi pour compenser l'effet négatif de la réduction du temps de travail et la baisse des taux d'emploi (graphique 1.11, partie D). Comme dans l'UE15 (et en Hongrie), l'utilisation accrue de la main-d'œuvre en Slovaquie a été presque entièrement imputable au niveau plus élevé du taux d'emploi, résultant d'une vigoureuse croissance et de politiques favorisant l'activité de la main-d'œuvre, comme la réforme des pensions en 1999 (chapitre 3). Pour l'avenir, maintenir une contribution positive de l'utilisation de la main-d'œuvre à la progression du PIB par habitant restera un défi pour la Slovaquie. Du fait du rapide vieillissement de la population, il ne faut pas s'attendre à une évolution favorable de la structure démographique dans l'avenir proche. En ce qui concerne la durée totale du travail, le nombre moyen d'heures ouvrées par habitant en Slovaquie (821 en 2007) était déjà bien supérieur à celui de l'UE15 (737) et de la plupart des PECO, à l'exception de la

Graphique 1.11. **Décomposition de l'utilisation de la main-d'œuvre**¹
 Pourcentage de variation, 1997-2007



1. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée par le nombre d'heures ouvrées par personne.
2. Afin d'éviter les problèmes découlant d'une rupture dans les séries, les données de l'emploi en Pologne avant 2003 sont des estimations, voir Iradian (2007).

Source : OCDE (2008), *Base de données sur la productivité*, septembre, www.oecd.org/statistics/productivity; OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, février; *Base de données Eurostat* (2009), *Économie et finances*, et *Population et conditions sociales*, février; et G. Iradian (2007), « Rapid Growth in Transition Economies: Panel Regression Approach », *IMF Working Paper*, n° 07/170, Fonds monétaire international.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643415740532>

République tchèque (993). Si la Slovénie suit les autres économies en transition et que le nombre d'heures travaillées diminue, il faudra, pour assurer une contribution positive de l'utilisation de la main-d'œuvre à l'expansion économique, un taux d'activité plus élevé surtout dans les cohortes de jeunes et de seniors (chapitre 3), ou une immigration accrue.

Pour obtenir une croissance durable dans la zone euro, il faut des politiques bien orientées

La Slovénie a adopté l'euro en 2007, à peine trois ans après son adhésion à l'Union européenne. Par conséquent, sa vulnérabilité aux chocs exogènes a été considérablement

réduite, puisque la probabilité d'une crise monétaire est devenue pratiquement nulle. De fait, l'adhésion à la zone euro a largement contribué à protéger la Slovénie pendant la présente crise mondiale. À long terme, l'appartenance à la zone euro induira des gains statiques et dynamiques, à la faveur d'une baisse des coûts de transaction et d'une intensification de la concurrence, ce qui stimulera le PIB potentiel. Au total, l'adhésion à la zone euro devrait offrir un cadre macroéconomique sain (inflation modérée, mécanismes disciplinaires pour une politique budgétaire prudente) propice à la croissance. Mais pour bénéficier des avantages de la zone euro, il faut en payer le prix. La perte d'autonomie de la politique monétaire et la flexibilité du taux de change exigent une économie plus souple, de façon que la Slovénie demeure résiliente face aux chocs, surtout aux chocs asymétriques. Les réformes structurelles doivent créer des marchés du travail et des produits flexibles de telle sorte que les prix et les salaires puissent s'ajuster rapidement si nécessaire. En outre, compte tenu de la perte d'indépendance de la politique monétaire, la politique budgétaire a un rôle accru à jouer pour influencer sur la demande totale et veiller à ce que l'inflation reste proche de l'objectif de la zone euro.

La politique budgétaire devra prêter davantage attention au dosage approprié des instruments d'action

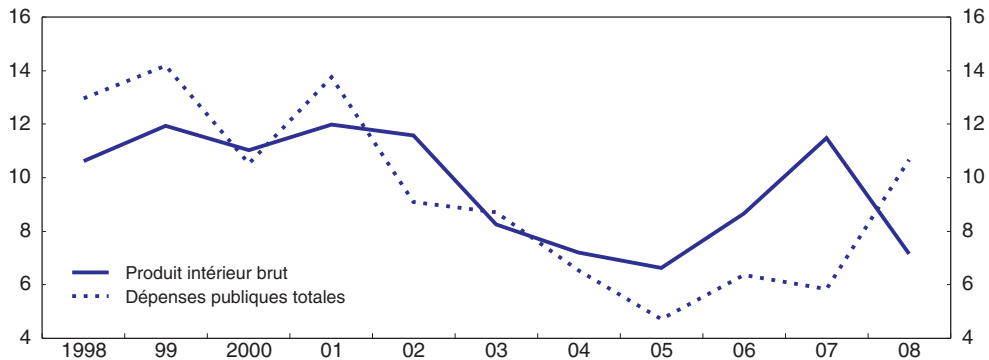
La rapide convergence a été facilitée par des politiques macroéconomiques globalement prudentes au cours de la décennie passée

La politique monétaire a parfaitement réussi à ramener l'inflation aux niveaux moyens de la zone euro, préparant la Slovénie à devenir la première économie en transition à entrer dans la zone euro. Un programme de stabilisation monétaire rigoureux et bien respecté – soutenu de temps à autre par le taux de change nominal et les objectifs d'inflation sous jacente – a aidé à faire redescendre l'inflation sous la barre des 10 % en 1996 (Ross, 1998). Avec la libéralisation des opérations en capital et, partant, un moindre contrôle sur la masse monétaire au sens large, la Banque de Slovénie a réussi à adopter un nouveau cadre d'action, plus proche du régime de fixation d'objectifs d'inflation⁸ mis en place en 2002, et a suivi une stratégie de désinflation progressive fondée sur une dépréciation de moins en moins forte de la monnaie (Fonds monétaire international [FMI], Article IV, 2002). Cela a facilité l'adhésion à l'accord MCE II sur le mécanisme de taux de change, à la mi-2004, à une parité euro/tolar qui est restée inchangée jusqu'à l'adoption de l'euro en 2007. Cependant, des entrées massives de capitaux exerçant une pression à la hausse sur le taux de change, la Banque de Slovénie a dû d'abord intervenir sur le marché des changes – en procédant à des opérations de stérilisation – puis opérer une convergence plus rapidement que prévu vers les taux d'intérêt de la zone euro. Les opérations de stérilisation et la baisse des taux d'intérêt ont aidé à alimenter par la suite une explosion du crédit (voir plus loin).


Une politique budgétaire prudente a aussi joué un rôle important. Le déficit budgétaire, qui avait culminé à 4 % du PIB en 2001, a fait place à un léger excédent en 2007. L'adoption, en 1998, d'un système de budgétisation par glissement sur deux ans, mis en œuvre en 1999-2000, a aidé efficacement à maîtriser l'augmentation des dépenses. Depuis 2002, les autorités établissaient un budget pour deux ans compatible avec l'objectif à moyen terme de la Slovénie consistant à se rapprocher de l'équilibre structurel avant l'adoption de l'euro. La croissance nominale des dépenses a donc été plus modérée que celle du PIB nominal de 2002 à 2007 (graphique 1.12), ce qui a ramené le ratio dépenses/PIB de 47.6 % en 2001 à 42.4 % en 2007. Cependant, ce résultat a été obtenu en partie à cause

d'un report des hausses de salaires dans le secteur public, qui pourrait maintenant compromettre la position budgétaire, car un rattrapage des salaires publics s'est amorcé en 2008 (voir plus loin et chapitre 2).

Graphique 1.12. **Dépenses publiques et PIB**
À prix courants, pourcentage de croissance



Source : OCDE (2009), Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne, avril.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643424073517>

Cependant, la politique monétaire de la zone euro est sans doute trop souple pour la Slovénie

La Slovénie est entrée dans la zone euro au moment où s'amorçait son essor économique. En dépit du durcissement monétaire opéré par la BCE, les conditions financières sont restées souples pour la Slovénie durant ses deux premières années dans la zone euro (2007 et 2008). L'expansion du crédit ces dernières années a été encore amplifiée par des événements procycliques. En 2006, la mise en place des Normes internationales d'information financière (IFRS) a accru la capacité de prêt des banques puisque ces IFRS sont moins rigoureuses que les normes de provisionnement qui existaient auparavant en Slovénie. La principale stimulation ponctuelle s'est produite au printemps 2007 lorsque la Banque de Slovénie a cédé la totalité de ses instruments de création de quasi-monnaie, comme l'exigent les règles de l'Union monétaire européenne (UME). Cela a conduit à rembourser aux banques l'ensemble des titres émis dans le cadre des opérations de stérilisation durant la période du MCE II, d'un montant total de 3½ milliards EUR, soit environ un dixième du total des actifs bancaires. Cette opération à elle seule a contribué pour environ 40 % à la croissance du crédit en 2007, car une partie de ce montant a été utilisée pour des prêts (le reste a été placé en instruments de liquidité secondaire sur le marché monétaire). Cet excédent de crédit durant ces dernières années a peut-être conduit à l'accumulation de prêts risqués, qui ont pu se révéler improductifs du fait du ralentissement économique actuel, affaiblissant les bilans des banques.

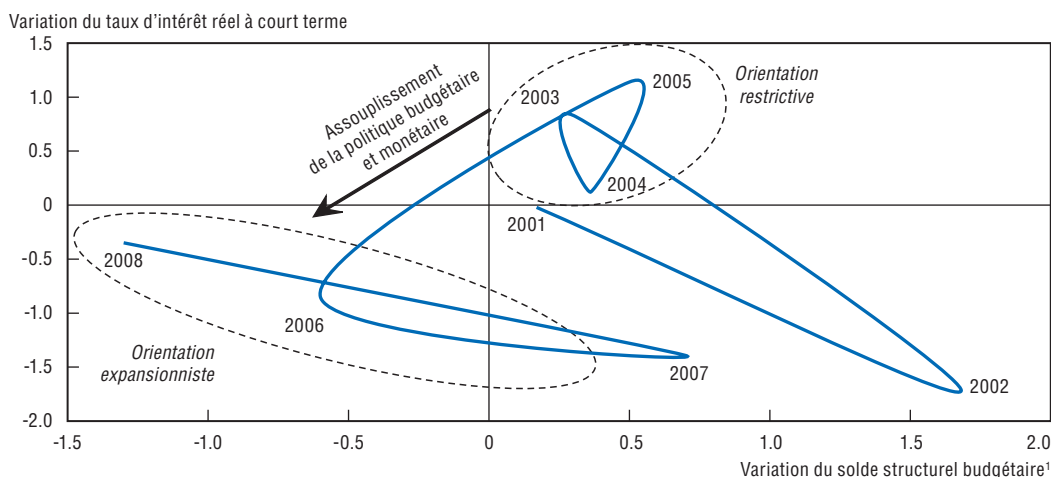
La Slovénie étant un petit pays à la périphérie de la zone euro, il est fort probable que l'orientation de la politique monétaire commune sera inadaptée à sa situation économique dans les années à venir; la politique monétaire de la BCE est sans doute trop souple pour une économie slovène en phase de rattrapage. L'effet Balassa-Samuelson est estimé à environ 1 %-3 % par an (Mihaljek et Klau, 2008). Ce désalignement pourrait être accentué par l'impact procyclique de l'évaluation à la valeur du marché, comme cela s'est produit, en fait, en 2007.

Afin d'éviter une expansion excessive du crédit dans l'avenir, la Banque de Slovénie devrait tenter d'utiliser tous les instruments dont elle dispose pour encadrer le crédit. Elle a déjà exploré ces possibilités lorsqu'elle a tenté de limiter la hausse *de facto* du ratio de solvabilité après l'adoption des normes IFRS en imposant un tampon supplémentaire (environ 0.8 point de pourcentage en plus du coefficient de solvabilité) jusqu'au milieu de 2008. Au cas où l'économie entrerait en surchauffe dans l'avenir, la banque centrale devrait envisager de nouveau le recours à des normes de fonds propres additionnelles ou à d'autres instruments susceptibles d'atténuer l'effet procyclique de la comptabilisation à la juste valeur (Novoa *et al.*, 2009).

La politique budgétaire devra donc être plus restrictive en période faste qu'elle ne l'a été lors de l'entrée dans la zone euro


En l'absence d'un instrument de politique monétaire, c'est principalement la politique budgétaire qui devra assurer un niveau approprié de demande globale. En ce sens, la politique budgétaire aurait dû être plus restrictive après l'entrée dans la zone euro. Même si le solde budgétaire a été excédentaire en 2007 (0.5 % du PIB), il aurait fallu une action plus restrictive pour compenser l'orientation relativement souple de la politique de la BCE par rapport à la position conjoncturelle de la Slovénie. Le graphique 1.13 montre que les politiques tant budgétaire que monétaire ont pris un tour plus restrictif au cours de la période de qualification pour l'adhésion à l'euro (2003, 2004 et 2005). Inversement, en 2006 – année précédant immédiatement l'entrée dans la zone euro, lorsque la Banque de Slovénie a aligné *de facto* sa politique sur celle de la BCE et que l'orientation de l'action monétaire s'assouplissait déjà – ainsi qu'en 2008, la politique budgétaire a été trop expansionniste. De plus, le resserrement apparent de l'action budgétaire en 2007 a été très limité. En réalité, l'amélioration du solde structurel a été due, pour une grande part, à l'accumulation d'engagements éventuels (provenant de l'entreprise de construction DARS) et à l'élasticité exceptionnellement élevée de l'impôt qui compensait l'effet des réformes fiscales (voir chapitre 2). Ces facteurs ont été corrigés par l'orientation expansionniste de la politique budgétaire en 2007.

Graphique 1.13. Dosage de l'action budgétaire-monnaire



1. En pourcentage du PIB.

Source : Commission européenne (2009), Affaires économiques et financières, Base de données AMECO, avril.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643443286228>

Le manque de rigueur de l'action budgétaire a été aggravé par la décision du gouvernement de restructurer sa dette en 2007 d'une manière qui a dopé le crédit intérieur déjà en forte expansion. Les autorités ont lancé leur première euro-émission obligataire d'un montant de 1 milliard EUR en 2007 et ont utilisé les trois quarts pour rembourser, plus tôt que prévu, la dette envers les banques nationales, accroissant ainsi la liquidité bancaire à un moment où celle-ci augmentait rapidement déjà du fait du remboursement par la Banque de Slovénie d'obligations achetées à l'époque de son adhésion au MCE II. En revanche, ces emprunts, liés à l'entrée dans l'UEM, ont facilité l'accès au marché euro-obligataire pendant la crise actuelle.

Un moyen d'aider à guider la politique budgétaire dans l'avenir pourrait être de mettre en place un conseil budgétaire. L'intérêt d'un conseil budgétaire est d'atténuer l'asymétrie d'information entre le gouvernement et son électorat et d'aider ainsi les électeurs à juger les décisions budgétaires des autorités. Ce conseil évaluerait de façon indépendante l'orientation budgétaire de la Slovénie et la viabilité à long terme de ses finances publiques. Cet organe pourrait être utile aussi pour encourager la levée en temps opportun des mesures de relance en cas d'amélioration des perspectives économiques, évitant ainsi que la politique budgétaire ne produise un effet procyclique. Enfin, un conseil budgétaire pourrait contribuer utilement à l'évaluation des objectifs à moyen terme du gouvernement. Pour s'acquitter efficacement de sa mission de « gendarme » de la politique budgétaire, ce conseil doit être impartial, techniquement compétent et extrêmement visible (Stéclebout-Orseau et Hallerberg, 2006). Comme en témoigne l'expérience de plusieurs pays, les conseils budgétaires peuvent être des instruments utiles pour préserver la viabilité budgétaire. Ainsi, la discipline imposée par le Conseil supérieur des finances en Belgique a contribué à l'amélioration des finances publiques au cours de la décennie écoulée. Le Conseil supérieur des finances a aidé à réduire la poussée des dépenses, à définir des objectifs budgétaires à moyen terme et à intégrer les dépenses liées au vieillissement dans la stratégie budgétaire (Lebrun, 2006).

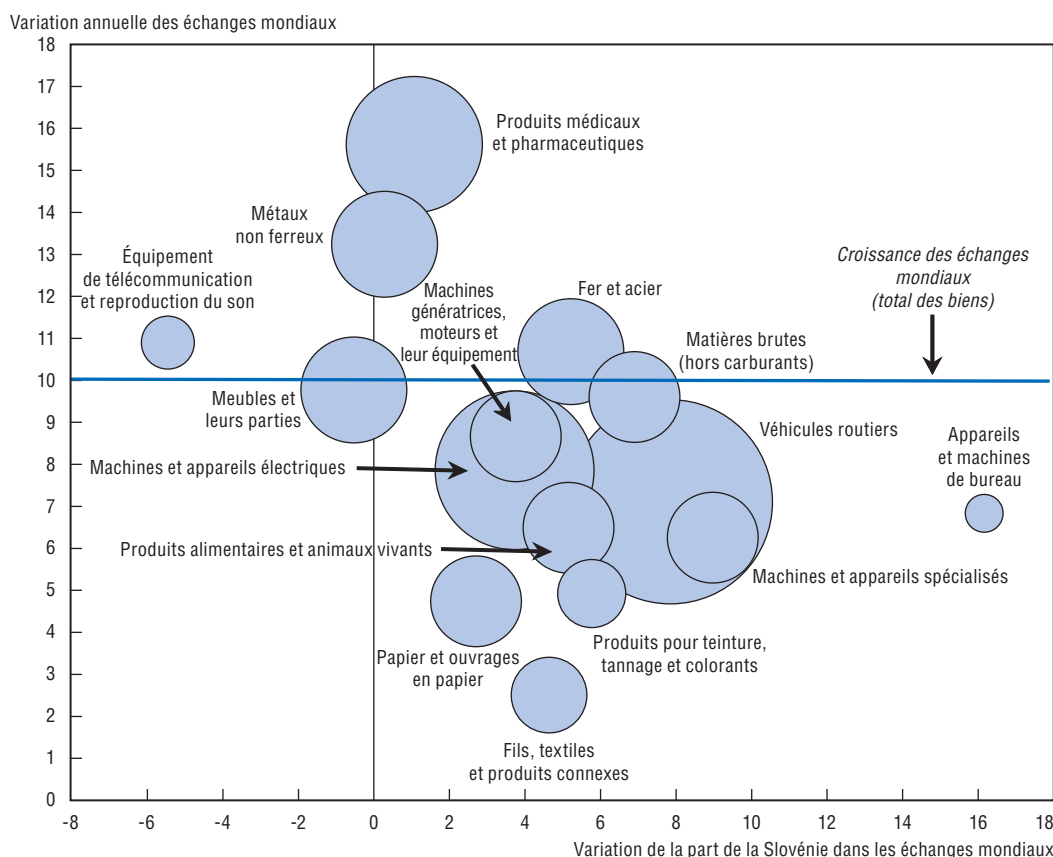
Pour maintenir la compétitivité, il faudrait que la croissance des salaires réels ne dépasse pas les gains de productivité

Malgré des déficits de balance courante limités jusqu'à une période récente, les résultats de la Slovénie en matière de compétitivité sont mitigés

Sur la période 1997-2007, les exportateurs slovènes ont réussi à accroître leur part sur le marché mondial pour la plupart des principaux produits d'exportation (graphique 1.14). Dans les échanges mondiaux, la progression la plus spectaculaire – plus de 10 % – a été observée dans le domaine des produits médicaux et pharmaceutiques, où la part de marché de la Slovénie a progressé. De même, de bons résultats ont été obtenus dans le secteur des métaux (sidérurgie et métaux non ferreux). En ce qui concerne les véhicules routiers, le principal produit d'exportation de la Slovénie, les exportateurs ont accru leur part sur les marchés mondiaux de 8 % entre 1997 et 2007. L'avantage comparatif de la Slovénie dans ce secteur – mesuré par l'indice de l'avantage comparatif révélé (graphique 1.15, partie A) – s'est renforcé nettement après l'entrée dans l'UE pour atteindre un niveau proche de celui de l'Allemagne (mais encore éloigné de celui du Japon).

En dépit de ces résultats à l'exportation remarquables pour certains produits, le niveau d'intensité technologique des produits d'exportation slovène reste relativement peu élevé. Si l'on considère la part de ses exportations de haute technologie dans ses exportations totales, la Slovénie est moins bien placée que la moyenne des pays de l'OCDE et que certains

Graphique 1.14. **Résultats à l'exportation de la Slovénie pour certains produits**¹
En pourcentage, 1997-2007



1. Produits classés selon la CTCI Rév.3; les produits indiqués représentent 64 % des exportations totales en 2007. La taille de la bulle indique la part du secteur dans les exportations totales en 2007.

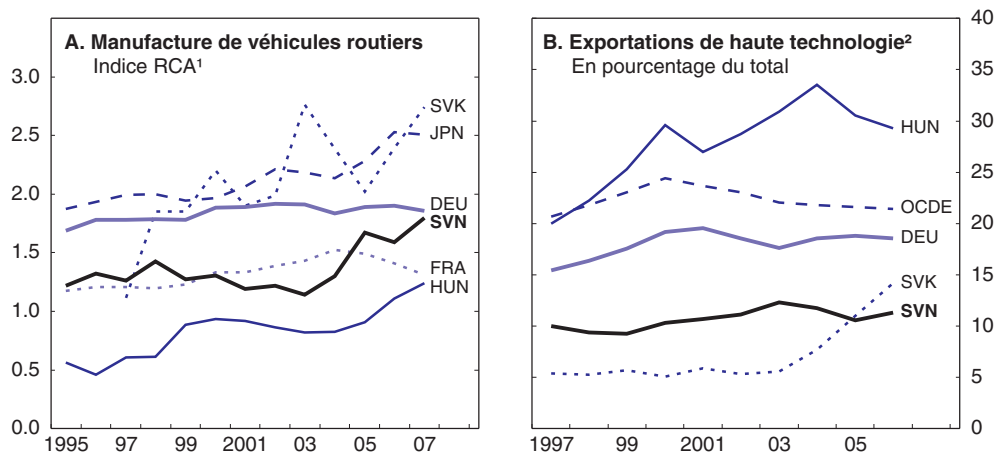
Source : OCDE (2009), *Statistiques du commerce international par produit*, Base de données en ligne, janvier.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/643446131177>

exportateurs dynamiques de la région, comme la Hongrie (graphique 1.15, partie B). Les entrées d'IDE de la Slovénie sont aussi remarquablement faibles par rapport à celles des autres PECO (chapitre 4). Cela donne à penser que ses résultats à l'exportation ne sont pas si bons. En fait, les déficits de balance courante relativement limités enregistrés au cours des trois années passées masquaient d'importants déficits dans les échanges de biens qui étaient essentiellement contrebalancés par des excédents dans les échanges de services.

Le déficit de balance courante s'est creusé notablement ces dernières années (graphique 1.1), mais cela n'est pas dû à une dégradation de la compétitivité. Cela s'explique plutôt par le fait que, avec la récente flambée des prix des produits de base, des chocs négatifs sur les termes de l'échange ont contribué à faire croître les importations plus rapidement que les exportations en valeur, aggravant le déficit des échanges de marchandises. Les importations étaient aussi en forte expansion en raison de la surchauffe économique, avant que la crise mondiale ne touche la Slovénie. Enfin, le déficit de balance courante a été accentué par l'alourdissement des paiements sur le compte de revenu, principalement à cause : i) d'une augmentation de la part des emprunts des banques commerciales nationales contractés à l'étranger; et ii) d'une hausse du taux d'intérêt au

Graphique 1.15. Résultats à l'exportation



1. Produit 78 : Véhicules routiers, d'après la CTCI Rév.3. L'indice de l'avantage comparatif révélé (RCA) d'un pays i pour un produit j est calculé comme suit : $RCA_{ij} = (x_{ij}/X_{it}) / (x_{wj}/X_{wt})$, où x_{ij} et x_{wj} sont les valeurs des exportations de produit j du pays i et où X_{it} et X_{wt} représentent les exportations totales du pays et les exportations totales mondiales.
2. Sur la base de la CTCI Rév.3, le secteur de la haute technologie comprend les codes 30, 32, 33, 353, 2423 conformément à la définition de la haute technologie établie par l'OCDE.

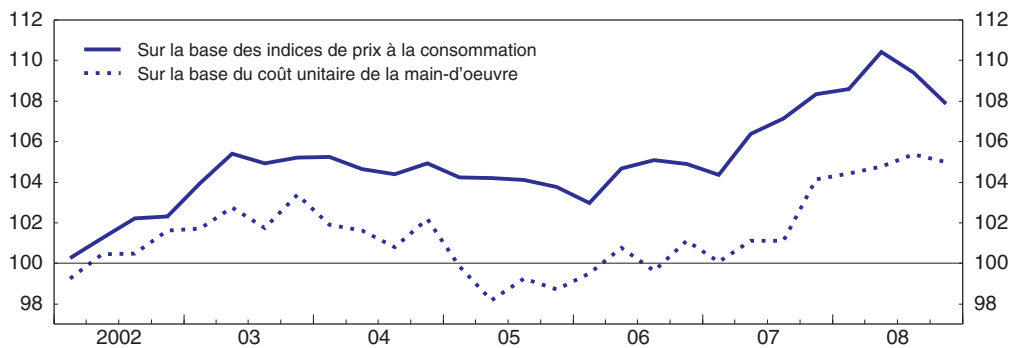
Source : OCDE (2009), Statistiques du commerce international par produit, Base de données en ligne, janvier.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/643570872567>

cours de cette période, conduisant à un déficit courant d'ampleur inhabituelle. Néanmoins, la compétitivité-prix, mesurée par le taux de change effectif réel, s'est détériorée en raison d'une virulente inflation, de la hausse des coûts de main-d'œuvre et de la forte appréciation de l'euro depuis 2005-06 (graphique 1.16).

Graphique 1.16. Évolution du taux de change effectif réel en Slovaquie

Indice, 2001 = 100



Source : Institute of Macroeconomic Analysis and Development.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/643643627712>

La compétitivité ne pourra être maintenue dans l'avenir que moyennant un nouvel accord selon lequel la croissance des salaires ne doit pas dépasser celle de la productivité

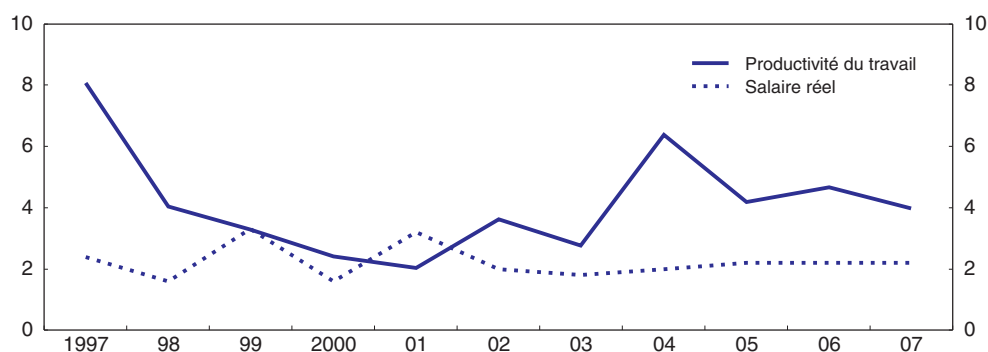
L'expérience récente a mis en lumière le risque d'une perte de compétitivité qui résulterait de hausses excessives des salaires ou des prix. L'inflation générale s'est intensifiée avec l'augmentation des prix du pétrole et de l'alimentation en 2007 (graphique 1.1) et l'inflation a atteint son plus haut niveau dans la zone euro au milieu

de 2008. La sensibilité de l'inflation de la Slovénie aux prix des produits alimentaires n'est pas facile à expliquer (Dalsgaard, 2008) et peut être le signe d'une moindre concurrence dans les secteurs de la fabrication et du commerce de détail de produits alimentaires, comme le montrent les marges élevées dans ces secteurs. Le niveau et la viscosité de l'inflation sous jacente en 2007 et 2008 ont aussi été étonnants et ont fait craindre des effets de second tour en raison de la prévalence de pénuries de main-d'œuvre et d'exigences salariales plus élevées à l'époque. Malgré le ralentissement économique actuel, la progression des salaires sera probablement supérieure à celle de la productivité dans l'avenir proche, pour la première fois depuis 2001, avec de fortes majorations prévues des rémunérations, de plus de 25 % sur trois ans, dont 14,5 % représentent les effets de la politique de rattrapage des salaires de la fonction publique mise en œuvre à partir de 2008.

La crise financière et le manque de tension qui s'en est suivi sur le marché du travail ont certainement réduit le risque de déclenchement d'une spirale salaires-prix pour les années à venir. Il reste important, cependant, de faire en sorte que la croissance des salaires ne dépasse pas celle de la productivité, comme cela a été le cas depuis 2002, par suite d'un accord politique signé en 2001 entre l'État, les syndicats et le patronat afin de supprimer le système d'indexation rétroactive des rémunérations sur l'inflation, et de tenter de maintenir la hausse des salaires à un niveau inférieur aux gains de productivité (graphique 1.17). L'accord est devenu particulièrement contraignant pour les salariés de la fonction publique du fait que l'indexation des salaires a été maintenue à 50 % seulement des prévisions d'inflation de 2004 à 2007 afin de faciliter l'entrée dans la zone euro. Les salaires du secteur privé ont été plus dynamiques, mais leur progression est restée inférieure ou à peu près égale à celle de la productivité. La nouvelle convention salariale mise en place après 2001 a aidé à réduire l'inflation en luttant contre les facteurs de hausse des coûts qui étaient principalement à l'origine de l'inflation en Slovénie (Surti, 2008). Il importe que le gouvernement revoie cette question, car les majorations annoncées dans le secteur public pourraient finalement amplifier les pressions sur les salaires lorsque la crise s'apaisera, nuisant ainsi à l'emploi et à la compétitivité.

Graphique 1.17. **Croissance des salaires et de la productivité du travail**¹

En pourcentage



1. La productivité du travail est mesurée par le PIB à prix constants par heure ouvrée; les salaires sont mesurés par la progression des salaires bruts réels par salarié.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, février; *Base de données Eurostat* (2009), *Économie et finances*, février; IMAD (2008), *Development Report 2008*, Institute of Macroeconomic Analysis and Development.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643643702513>

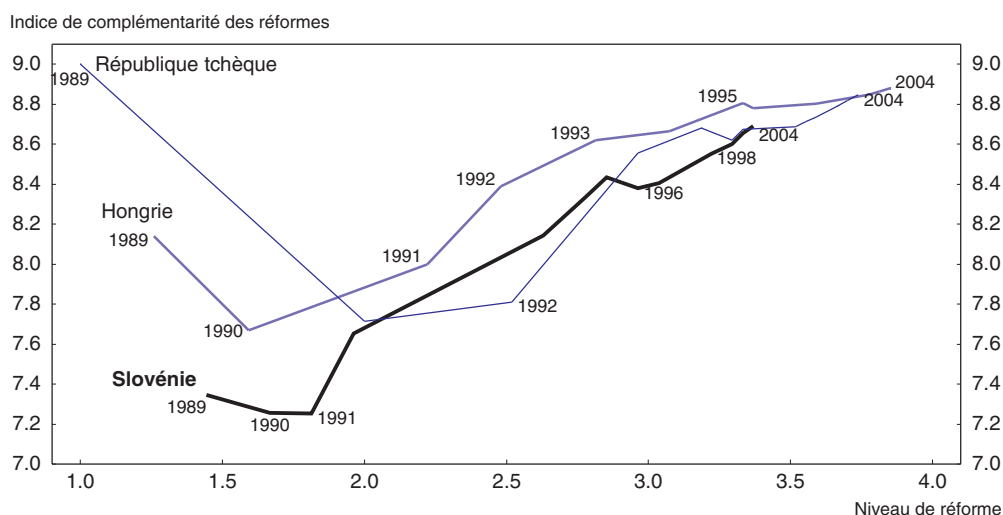
Les réformes structurelles devront être moins progressives et s'élargir

Depuis l'indépendance, la Slovénie a progressé régulièrement dans le domaine de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures touchant les secteurs commercial et financier, le système fiscal, les marchés de produits et le marché du travail. Le processus de rattrapage et l'accélération des réformes structurelles ne se sont pas accompagnés d'un creusement des inégalités de revenu. Contrairement à la plupart des autres économies en transition, la Slovénie a réussi, jusqu'à présent, à maintenir un niveau très bas d'inégalité : le coefficient de Gini était de l'ordre de 0.25 en 2005 (Medgyesi et Hegedüs, 2007), proche de celui des pays scandinaves, inférieur au niveau moyen dans l'UE (0.3) et nettement moindre que celui des pays de l'UE ayant des niveaux de revenu similaires, comme le Portugal (0.4). Les faibles inégalités de salaire en Slovénie sont imputables principalement à une nette préférence pour l'équité sociale et économique, l'État étant obligé, en vertu de la Constitution, d'offrir des possibilités d'emploi et des conditions de vie saines à ses ressortissants.


Cependant, le processus de réforme a été très progressif. Pendant la majeure partie des années 90, les banques nationales ont été protégées de la concurrence par une interdiction d'activité de filiales étrangères et par un plafonnement des taux de dépôt; les contrôles de capitaux et la réglementation du marché du travail étaient très étendus; et la privatisation s'est opérée essentiellement par un système de bons ou de rachats internes qui ont posé des problèmes de gouvernance. Le rôle prééminent du Conseil économique et social, centre du dialogue tripartite, dans l'adoption des réformes et son principe de fonctionnement par consensus ont peut-être renforcé le soutien du public en faveur des réformes adoptées mais aussi réduit la vitesse et le champ d'application de ces réformes. Le rythme des réformes structurelles ne s'est accéléré qu'à la suite d'un rapport critique de la Commission de l'UE en 1998. L'adhésion à l'UE (2004) et l'entrée dans la zone euro (2007) ont contraint le gouvernement de mettre en œuvre les autres grandes réformes structurelles en l'espace de quelques années.

La progressivité des réformes a peut-être ralenti le rattrapage de la Slovénie. Cependant, l'enchaînement chronologique des réformes structurelles est aussi important car il influe sur l'acceptation politique de la poursuite du processus (FMI, 2004) et les réformes peuvent aussi générer leur propre élan. Certains éléments d'observation montrent, par exemple, que les réformes des marchés de produits aident à mettre en œuvre des réformes du marché du travail (Nicoletti et Scarpetta, 2003; OCDE, 2002 et Fiori *et al.*, 2008). Dans le cas de la Slovénie, le calendrier des réformes n'est que partiellement satisfaisant (voir annexe 1.A3). Les grandes réformes commerciales et la libéralisation financière ont été mises en œuvre très tard (fin des années 90 et début des années 2000) et, par conséquent, les avantages correspondants n'ont pas été recueillis à temps pour permettre d'autres réformes structurelles. Les réformes du marché des produits se sont opérées plus lentement, avec des retards dans les domaines de la privatisation, de la mise en place d'organismes efficaces de régulation de la concurrence et de l'ouverture à la concurrence des industries de réseau (voir chapitre 4). Ce rythme relativement lent des réformes des marchés de produits peut expliquer pourquoi les réformes du marché du travail ont été très limitées jusqu'à présent et pourquoi les réformes fiscales visant à améliorer l'efficacité du marché du travail ne sont que partielles et récentes (voir chapitres 2 et 3). Globalement, il y a eu du progrès dans le niveau des réformes mais, comme le montre une étude récente, leur mise en œuvre a été plus lente que dans d'autres pays de la région comme la République tchèque ou la Hongrie (graphique 1.18) et, jusqu'à l'adhésion à l'UE, la complémentarité des réformes a été moins satisfaisante (de Macedo et Oliveira Martins, 2008).

Graphique 1.18. **Mise en œuvre des réformes**
Indice calculé sur la base des indicateurs structurels de la BERD



Source : De Macedo, J.B. et J. Oliveira Martins (2008), « Growth, Reform Indicators and Policy Complementarities », *The Economics of Transition*, vol. 16, n° 2, Banque européenne de reconstruction et de développement, Blackwell Publishing.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643675101574>

Les défis pour l'avenir : rétablir et maintenir une croissance durable au sein de l'Union monétaire

Dans les années à venir, les défis à relever pour les responsables des politiques économiques ne feront que croître. En tant que pays à coûts salariaux élevés parmi les économies de marché émergentes, la Slovénie a de plus en plus de difficultés à préserver sa compétitivité. De plus, le maintien d'un rythme rapide de convergence des revenus réels requiert des gains plus nets de PTF et une meilleure utilisation de la main-d'œuvre qu'au cours de décennie écoulée. L'encadré 1.4 résume les principales recommandations d'action visant à rétablir et maintenir une croissance durable au sein de l'Union monétaire.

Les perspectives de gains de productivité plus élevés et de meilleure utilisation de la main-d'œuvre sont subordonnées à la mise en œuvre de politiques structurelles aidant à assurer la viabilité des finances publiques, à rendre l'emploi plus attractif et à améliorer l'environnement des entreprises. Les trois chapitres qui suivent sont consacrés à ces questions.

- *Maintenir les finances publiques sur une trajectoire viable et en améliorer l'efficacité.* La politique budgétaire de la Slovénie doit avoir un impact anticonjoncturel suffisant, en particulier au cours des périodes fastes. Outre le maintien d'ambitieux objectifs à moyen terme, l'adoption d'une règle de dépenses serait utile pour atteindre ces objectifs. Par ailleurs, la viabilité à long terme exige la prise en compte des coûts qu'entraînera à l'avenir le vieillissement de la population. La plus importante réforme à mettre en œuvre à cet égard est une réforme des pensions, qui aura pour avantage accessoire d'accroître l'activité. Une réforme de la structure fiscale, avec un coin fiscal moins élevé sur le travail et davantage d'impôts sur la consommation, favorisera aussi l'emploi et la croissance.
- *Politiques du marché du travail : rendre l'emploi plus attractif.* Dans le moyen terme, les mesures de politique du marché du travail devront viser à remédier au faible taux d'activité des jeunes et des seniors, et corriger la dualité grandissante du marché du

travail. En ce qui concerne les travailleurs âgés, le système de pensions a besoin d'être réformé afin d'offrir des incitations suffisantes au maintien en activité. Pour ce qui est des jeunes, une amélioration du système éducatif devrait les inciter davantage à terminer rapidement leurs études. Afin d'éviter la persistance d'un marché dual, un assouplissement de la réglementation relative à l'emploi devrait être envisagé dès que la crise s'atténuera.

- *Améliorer l'environnement entrepreneurial afin de stimuler la croissance de la productivité.* Même si le cadre d'activité des entreprises est globalement bon, le jeu des forces concurrentielles est entravé par l'intervention généralisée de l'État, notamment dans les secteurs des finances, de l'énergie et des télécommunications. Le ralentissement du processus de privatisation renforce la nécessité d'améliorer la gestion, par exemple en rehaussant les compétences managériales, des entreprises publiques ainsi que des entreprises sur lesquelles l'État et les fonds publics spéciaux exercent un puissant contrôle. Les forces concurrentielles se heurtent aussi à une forte concentration du marché induisant des pratiques anticoncurrentielles dans les secteurs de services clés (commerce alimentaire de détail, banque, assurances, énergie et télécommunications). Pour corriger efficacement les abus de pouvoir de marché, il faut des institutions véritablement indépendantes de protection de la concurrence et de régulation des marchés.

Encadré 1.4. **Recommandations d'action visant à rétablir une trajectoire de croissance durable au sein de l'Union monétaire**

Mettre en œuvre un dosage approprié des instruments d'action

- L'action budgétaire devrait veiller davantage à un dosage approprié des instruments d'action, surtout lorsque l'orientation de la politique monétaire dans la zone euro n'est pas compatible avec le cycle économique de la Slovénie, comme cela a été le cas durant la phase de reprise passée. Un conseil budgétaire serait utile pour sensibiliser les responsables politiques et le public à l'importance du dosage approprié des mesures et de la viabilité budgétaire.

Maintenir la compétitivité

- Renouveler les accords sociaux en veillant à ce que la progression des salaires réels ne dépasse pas celle de la productivité comme dans le passé.

Stimuler le système bancaire

- Créer un secteur bancaire concurrentiel qui assure l'intermédiation des ressources de manière plus efficiente. L'efficacité du secteur bancaire pourrait être accrue par la privatisation de la deuxième plus grande banque une fois que l'activité aura repris sur les marchés financiers mondiaux.

Notes

1. En raison de l'incertitude entourant la durée de ce regain de la demande de voitures, les nouveaux embauchés chez Revoz ont des contrats à durée déterminée.
2. Moins de 1 % du revenu des ménages est constitué par un revenu du capital, l'une des plus faibles proportions dans l'UE selon l'enquête EU-SILC 2005 (Medgyesi et Hegedüs, 2007).
3. En vertu d'une modification apportée à la Loi relative à l'impôt sur les sociétés en 2008, les personnes morales (slovènes ou étrangères) sont exonérées de la retenue fiscale à la source de

15 % sur les intérêts reçus de banques (intérêts versés par les banques) pour autant que leur direction effective n'est pas située dans un pays non membre de l'UE où le taux nominal ordinaire de l'impôt sur les sociétés est inférieur à 12.5 %.

4. L'exposition du système financier aux actifs contaminés est estimée à 25 millions EUR seulement (Banque de Slovénie).
5. L'inefficience X, qui mesure la sous-utilisation des moyens de production, est dérivée de l'analyse par frontière stochastique. Selon Bems et Sorsa (2008), la Slovénie apparaît comme étant parmi les pays les plus éloignés de la frontière d'efficacité, quelle que soit la période retenue (1995-2007, 2000-07 et 2005-07). Holló et Nagy (2006) confirment que les banques slovènes étaient relativement loin de la frontière d'efficacité sur la période 1999-2003.
6. La Banque de Slovénie a annoncé son intention d'augmenter la part des dépôts à vue (actuellement de 45 %) qui doit être assortie d'investissements à court terme conformément à la législation relative à l'échelle de liquidité. Cette mesure n'a pas été adoptée du fait que la concurrence pour les dépôts s'est calmée.
7. Le PIB par habitant (aux parités de pouvoir d'achat) est le produit de la part de la population d'âge actif (15-64 ans) dans la population totale, du taux d'emploi, du nombre d'heures ouvrées par personne ayant un emploi et de la productivité du travail (par heure ouvrée) :

$$\frac{\text{PIB}}{\text{Population totale}} = \frac{\text{Population d'âge actif}}{\text{Population totale}} \times \frac{\text{Personnes ayant un emploi}}{\text{Population d'âge actif}} \times \frac{\text{Heures ouvrées}}{\text{Personnes ayant un emploi}} \times \frac{\text{PIB}}{\text{Heures ouvrées}}$$

8. Au lieu de fixer comme objectif un taux d'inflation précis, la Banque de Slovénie a annoncé un objectif à moyen terme de 3 %-4 % en 2005, et des prévisions spécifiques de fin d'année pour la fin de 2002 (5 %-8 %) et la fin de 2003 (4.1 %) compatibles avec cet objectif.

Bibliographie

- Bems, R. et P. Sorsa (2008), « Efficiency of the Slovene Banking Sector in the EU Context », *Journal of Money and Banking* (Bančni Vestnik), vol. 57, n° 11, Bank Association of Slovenia – Economic Interest Group, Ljubljana.
- Dalgaard, T. (2008), « Product Market Competition in Slovenia: Stylized Facts and Policy Challenges », papier présenté au séminaire « Contemporary Macroeconomic Issues – Challenges and Policies », Banque de Slovénie, Ljubljana, 23 avril.
- Fiori, G. et al. (2008), « Employment Outcomes and the Interaction Between Product and Labor Market Deregulation: Are They Substitutes or Complements? », *Boston College Working Papers in Economics*, n° 663, Boston College.
- FMI (Fonds monétaire international) (2004), « Promouvoir les réformes structurelles dans les pays industrialisés », *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI, Washington, DC.
- Holló, D. et M. Nagy (2006), « Bank Efficiency in the Enlarged European Union », *MNB Working Papers*, n° 2006/3, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Lebrun, I. (2006), « Fiscal Councils, Independent Forecasts and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case », document présenté à l'atelier organisé par la Commission européenne sur le thème « The Role of National Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes », Bruxelles, 24 novembre.
- Macedo, J.B. de et J. Oliveira Martins (2008), « Growth, Reform Indicators and Policy Complementarities », *Economics of Transition*, vol. 16, n° 2, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Blackwell Publishing.
- Medgyesi, M. et P. Hegedüs (2007), « Inequality and Poverty in EU-SILC Countries According to OECD Methodology », *Research Note*, Tarki Social Research Institute, Budapest, disponible à www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b191.pdf, consulté le 13 janvier 2009.
- Mihaljek, D. et M. Klau (2008), « Catching-up and Inflation in Transition Economies: The Balassa-Samuelsson Effect Revisited », *BIS Working Papers*, n° 270, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Nickell, S.J. (1996), « Competition and Corporate Performance », *Journal of Political Economy*, vol. 104, n° 4, University of Chicago Press, Chicago.

- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 347, OCDE, Paris.
- Novoa, A., J. Scarlata et J. Solé (2009), « Procyclicality and Fair Value Accounting », *Document de travail du FMI*, n° 09/39, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE : Slovénie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia*, à paraître.
- Ross, K. (1998), « Post Stabilization Inflation Dynamics in Slovenia », *Document de travail du FMI*, n° 98/27, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Stéclebout-Orseau, E. et M. Hallerberg (2006), « Is the Europeanization of Fiscal Surveillance Beneficial? Political Economy Considerations and Empirical Evidence », document présenté à la conférence « Subsidiarity and Economic Reform in Europe » organisé par la Commission européenne, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis et ministère des Affaires économiques des Pays-Bas, Bruxelles, 8-9 novembre.
- Surti, J.S. (2008), « What Drives Inflation in Slovenia? », document présenté au séminaire « Contemporary Macroeconomic Issues – Challenges and Policies », Banque de Slovénie, Ljubljana, 23 avril.

ANNEXE 1.A1

Cadre de décomposition de la croissance

Sur la base du cadre classique de décomposition de la croissance, la performance de la production en Slovénie peut être formulée comme suit au moyen d'une fonction de production de Cobb-Douglas :

$$Y_t = A_t K_t^\alpha (q_t L_t)^{1-\alpha}$$

où Y est le PIB réel, K le capital physique, L la consommation de travail, q l'indice de capital humain (mesuré par le niveau d'instruction) et A la productivité totale des facteurs (PTF), qui correspond aux facteurs d'augmentation de la croissance autres que les facteurs de production indiqués.

La trajectoire du capital physique est calculée à l'aide de la formule :

$$K_{t+1} = I_t + (1 - \delta)K_t$$

où I représente l'investissement réel et δ est le taux d'amortissement du capital existant. Les séries chronologiques pour le PIB réel, l'emploi et le capital humain sont obtenues à partir de la base de données des Comptes nationaux des pays de l'OCDE. Les chiffres de l'emploi pour la Pologne sont tirés de Iradian (2007) et les données relatives à l'éducation pour la Slovénie proviennent de l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement (IMAD).

Il n'existe pas de données officielles sur le stock de capital pour la Slovénie. Les séries concernant le stock de capital sont construites en supposant un ratio capital/PIB de 1.7 en 1996 et un taux d'amortissement constant de 7.5 %, suivant les hypothèses de Jongen (2004). Pour la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque, les séries relatives au stock de capital sont calculées en supposant un ratio capital/PIB de 2.0 en 1996 et un taux d'amortissement constant de 5 %, suivant les hypothèses de Mourre (2009), alors que les séries concernant la Pologne sont tirées des comptes nationaux. Le stock de capital humain est évalué approximativement à l'aide du nombre moyen d'années de scolarisation de la population d'âge actif (25-64 ans), qui est de 11.6 ans en Slovénie, 11.5 ans en Hongrie, 11.5 ans en Pologne, 12.8 ans en République slovaque et 13 ans en République tchèque sur la période 1997-2007. Les données concernant la Slovénie proviennent de l'IMAD. La contribution de la main-d'œuvre est mesurée par le nombre total d'heures travaillées par toutes les personnes ayant un emploi.

Gollin (2002) fait valoir que les parts de revenu du travail ($1 - \alpha$) doivent être corrigées compte tenu du travail indépendant dans les économies émergentes, ce qui signifie qu'il faut inclure une part de revenus nationaux mixtes. Les parts de revenu du travail sont

calculées chaque année en supposant que la part de revenus mixtes du travail est la même que la part de la rémunération des salariés dans le PIB. Les parts moyennes de revenu du travail sur la période 1997-2007 sont estimées à 0.70 en Slovénie, 0.68 en Hongrie, 0.58 en Pologne, 0.60 en République slovaque et 0.64 en République tchèque.

Bibliographie

- Gollin, D. (2002), « Getting Income Shares Right », *Journal of Political Economy*, vol. 110, n° 2, University of Chicago Press, Chicago.
- Iradian, G. (2007), « Rapid Growth in Transition Economies: Panel Regression Approach », *Document de travail du FMI*, n° 07/170, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Jongen, E.L. (2004), « An Analysis of Past and Future GDP Growth in Slovenia », *Working Paper*, n° 25, *Institute for Economic Research*, Ljubljana.
- Mourre, G. (2009), « What Explains the Differences in Income and Labour Utilisation and Drives Labour and Economic Growth in Europe? A GDP Accounting Perspective », *European Economy – Economic Papers*, n° 354, Commission européenne.

ANNEXE 1.A2

Analyse structurelle-résiduelle de la croissance de la productivité du travail

La décomposition de la croissance de la productivité utilisée au chapitre 1 est fondée sur l'analyse structurelle-résiduelle décrite par la Commission européenne (2003), qui décompose les variations globales de la productivité du travail en trois effets : un effet intrabranche, un effet de redéploiement et un effet d'interaction. « L'effet intrabranche » mesure la croissance de la productivité dans chaque secteur. « L'effet de redéploiement » mesure l'effet sur la productivité de l'ensemble de l'économie du déplacement de ressources entre secteurs ayant des niveaux de productivité différents. Enfin, « l'effet d'interaction » représente les effets du redéploiement de la main-d'œuvre entre secteurs ayant des taux de croissance de la productivité différents.

Pour chaque secteur i , la productivité du travail est définie comme étant la production Y divisée par la consommation de travail L :

$$LP_{it} = \frac{Y_{it}}{L_{it}}$$

$$LP_t = \frac{Y_t}{L_t} = \sum_i Y_{it} / \sum_i L_{it}$$

En termes nominaux, la productivité du travail peut être exprimée comme la somme pondérée des valeurs de la productivité intra-sectorielle :

$$LP_t = \sum_i LP_{it} \frac{L_{it}}{L_t}$$

Cela donne, par différence :

$$\Delta LP = \sum_i \Delta(LP_i) \frac{L_{it-1}}{L_{t-1}} + \sum_i LP_{it-1} \Delta\left(\frac{L_{it}}{L_t}\right) + \sum_i \Delta(LP_i) \Delta\left(\frac{L_{it}}{L_t}\right)$$

En divisant par LP_{t-1} pour obtenir la croissance (variation en pourcentage) et après réarrangement des termes :

$$\frac{\Delta LP}{LP_{t-1}} = \sum_i \frac{\Delta LP_i}{LP_{it-1}} \frac{Y_{it-1}}{Y_{t-1}} + \sum_i \frac{LP_{it-1}}{LP_{t-1}} \left(\frac{L_{it}}{L_t} - \frac{L_{it-1}}{L_{t-1}}\right) + \sum_i \frac{1}{LP_{t-1}} (\Delta LP_i) \Delta\left(\frac{L_{it}}{L_t}\right)$$

- La première composante est l'effet intra-sectoriel, c'est-à-dire la somme des taux de croissance de la productivité des secteurs, pondérée par les parts initiales (nominales) dans la production.
- La deuxième composante est l'effet de redéploiement, c'est-à-dire la somme des variations des parts des facteurs de production, pondérée par le niveau de la productivité

relative (c'est-à-dire le rapport entre la productivité du secteur et la productivité moyenne). Cet effet peut aussi être exprimé et décomposé comme la somme des taux de croissance de la consommation de main-d'œuvre des secteurs, pondérée par les parts initiales dans la production, moins la croissance totale de la consommation de main-d'œuvre.

- Le signe de la composante résiduelle (l'interaction) est en général négatif (il existe dans l'économie une majorité de secteurs où les variations de la productivité et de la consommation de main-d'œuvre sont de signe opposé). Il peut toutefois être positif en présence d'une restructuration bénéfique de l'économie (dans cette hypothèse, la plupart des secteurs qui réalisent des gains de productivité attirent en même temps des ressources supplémentaires).

La décomposition présentée ci-dessus ne se vérifierait strictement que dans le cas de variations en pourcentage (discrètes). L'approximation logarithmique (utilisée dans toute l'étude) implique une erreur de magnitude souvent comparable à l'effet d'interaction. Nous avons néanmoins défini l'effet intra-sectoriel et l'effet de redéploiement de façon analogue au cas de variations discrètes. On peut trouver une décomposition correspondante pour l'hypothèse de continuité temporelle dans Nordhaus (2002); celui-ci montre également que, quand on emploie des indices de prix « démodés » (c'est-à-dire une technique autre que celle de Törnqvist), il faut ajouter à la décomposition un terme supplémentaire représentant la dérive des prix.

Bibliographie

Commission européenne (2003), *The EU Economy: 2003 Review*, Économie européenne, n° 6, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Nordhaus, W.D. (2002), « Alternative Methods for Measuring Productivity Growth Including Approaches when Output is Measured with Chain Indexes », disponible à www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/welf_062402.pdf.

ANNEXE 1.A3

Principales réformes structurelles en Slovénie

Principaux objectifs	Réalisations	Reste à faire
Secteur commercial		
Abaissement des obstacles à l'importation	Application du tarif extérieur commun de l'UE depuis 2004	Rien au niveau de la Slovénie (politique de l'UE)
Suppression des obstacles à l'exportation	Pas de restrictions à l'exportation	Néant
Secteur financier		
Réduction des restrictions aux transactions financières internationales	Début de la libéralisation en 1999; application intégrale des directives de l'UE depuis 2004	Rien au niveau de la Slovénie (politique de l'UE)
Réduction des contrôles sur le crédit	Application des règles de l'Union monétaire européenne (UME)	Rien au niveau de la Slovénie (politique de l'UE)
Réduction de la régulation des taux d'intérêt par l'État	Suppression en 2000 des taux d'intérêt maximums recommandés sur les dépôts	Rien au niveau de la Slovénie (politique de l'UE)
Marchés de produits		
Réduction des participations de l'État	Privatisation de la majorité des entreprises publiques depuis 1991	Privatisation des participations restantes de l'État (banque, assurances)
Abaissement des obstacles à l'entrée	Guichets uniques pour les entreprises (2007)	Réduction de la part de marché des entreprises en place dans de nombreux secteurs (commerce de détail, banque, assurances)
Amélioration de la structure du marché (réduction de la concentration)	Renforcement récent des organismes de régulation	Renforcement des pouvoirs de l'autorité de concurrence
Suppression de contrôles de prix	..	Poursuite de la libération des prix des produits pétroliers
Libéralisation des industries de réseau	Libéralisation partielle ou totale des secteurs du transport routier, du transport aérien, des télécommunications et du gaz (2003) et de l'électricité mais les opérateurs en place conservent une part importante	Réduction plus importante de la part des opérateurs en place dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité; ouverture à la concurrence des chemins de fer et des services postaux
Marché du travail		
Réduction de la protection excessive de l'emploi	Allègement de la législation relative à la protection de l'emploi, principalement par le recours à des contrats temporaires	Réduction plus importante de la législation relative à la protection de l'emploi pour les contrats de travail réguliers
Élévation des taux d'emploi des jeunes et des seniors	Durcissement des critères d'accès aux indemnités de chômage. Simplification et réduction des impôts sur le travail. Alignement du système éducatif sur les normes de Bologne	Poursuite de la réforme des pensions afin de renforcer les incitations à travailler pour les seniors. Réforme du système d'aide aux études et du travail des étudiants afin d'inciter davantage les jeunes à terminer rapidement leurs études. Nouvelle réduction du salaire minimum par rapport au salaire moyen

Principaux objectifs	Réalisations	Reste à faire
Fiscalité		
Réduction du taux d'imposition marginal et élargissement des bases d'imposition	Réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés (2005)	Pas de nouvelle réduction de la base d'imposition des sociétés
Éviter l'imposition excessive sur les facteurs de production mobiles (capital, main-d'œuvre qualifiée)	Légère réduction des coins fiscaux sur le travail depuis 2003	Réduction plus importante du coin fiscal sur le travail
Niveau approprié des impôts sur la consommation par rapport aux impôts sur le travail	Mise en place de la TVA en 1999. Alourdissement des taxes environnementales	Modification du dosage des impôts, avec un alourdissement des impôts sur les biens immobiliers et des impôts indirects

Chapitre 2

Assurer la viabilité des finances publiques et améliorer l'efficacité

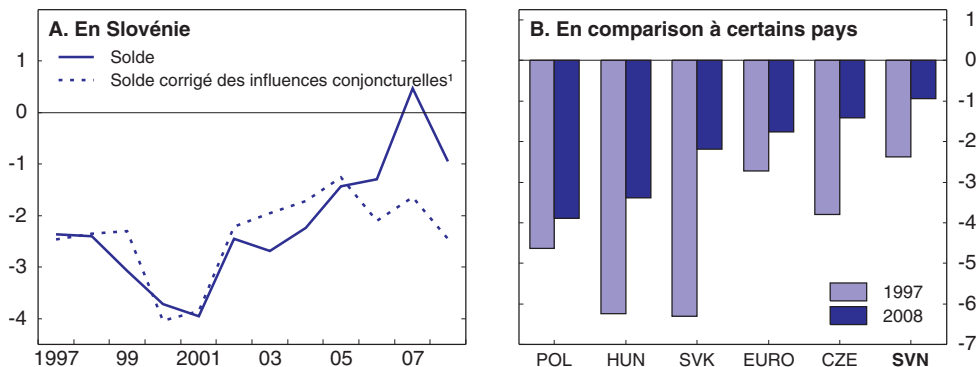
La Slovénie fait partie des nouveaux États membres de l'UE qui ont privilégié la prudence budgétaire. Cela a permis de stabiliser l'économie et de préparer l'entrée dans l'UE en 2004 et l'adoption de l'euro en 2007. La Slovénie peut ainsi disposer d'une marge pour contrecarrer l'affaiblissement actuel de son économie. Mais la politique budgétaire se trouve confrontée à quatre problèmes majeurs : i) faciliter le retour à l'assainissement budgétaire après le ralentissement économique actuel; ii) assurer la viabilité budgétaire à plus long terme en poursuivant la réforme des retraites; iii) freiner la croissance des dépenses publiques et améliorer la qualité de ces dépenses; et iv) faire en sorte que le système fiscal fausse moins la création d'emplois et la croissance.

L'assainissement budgétaire de ces dernières années a permis à la Slovénie de lutter contre le ralentissement économique actuel au moyen d'une politique budgétaire expansionniste. Le budget révisé soumis au Parlement à la fin de février 2009 comporte un plan de relance qui vise à atténuer l'impact de la crise sur les entreprises et à préserver l'emploi. Ce plan comprend de nouvelles initiatives s'appuyant sur les mesures antérieures qui produisent maintenant leurs effets, et il devrait contribuer à freiner le ralentissement et à renforcer la croissance à moyen terme. On examinera dans ce chapitre les atouts du système budgétaire et les risques auxquels il est exposé à court et moyen terme. On verra qu'une action est nécessaire sur deux plans : mieux maîtriser les dépenses publiques et poursuivre les réformes structurelles de ces dépenses et de la fiscalité. Les enseignements à tirer sont résumés dans l'encadré 2.5 qui figure à la fin de ce chapitre.

L'assainissement budgétaire a été payant...


La Slovénie a mis en œuvre une politique budgétaire prudente durant la majeure partie de ces dernières années. Après une brève période de déficit inhabituellement élevé, de l'ordre de 4 % en 2000-01, le budget des administrations publiques s'est constamment amélioré pour s'orienter vers un excédent en 2007, avant de se dégrader à nouveau en 2008; c'était là la meilleure performance budgétaire depuis l'indépendance de 1991, la Slovénie faisant mieux que la plupart des pays d'Europe centrale et que la moyenne dans la zone euro (graphique 2.1). Les objectifs de déficit du Programme à moyen terme de convergence et de stabilité ont été plus qu'atteints ou au moins respectés ces dernières années¹ (graphique 2.2). La dette ne représente qu'environ 23 % du produit intérieur brut (PIB), de sorte que la Slovénie bénéficie d'un service de la dette d'un faible niveau. Cette politique budgétaire prudente dans son ensemble a contribué à la stabilité macroéconomique, la Slovénie ayant pu ainsi adhérer à l'UE en 2004 et rejoindre la zone euro en 2007.

Graphique 2.1. **Évolution du solde budgétaire**
Solde financier des administrations publiques, en pourcentage du PIB



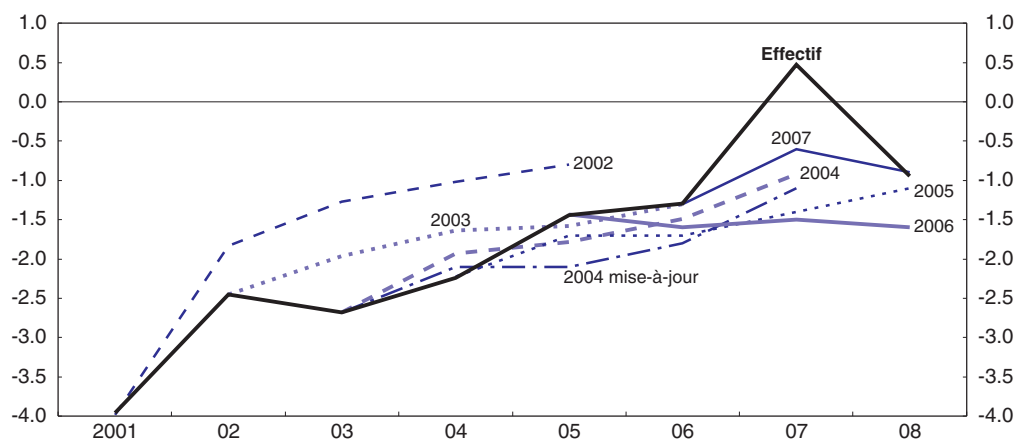
1. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Rapport intérimaire*, mars et Commission européenne (2009), *Affaires économiques et financières*, Base de données AMECO, avril.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643680657625>

Graphique 2.2. **Solde budgétaire effectif et prévisions budgétaires selon les programmes de préadhésion, de convergence et de stabilité**

En pourcentage du PIB



Source : République de Slovénie (2002-07), Pre-accession Economic Programmes, Convergence Programmes et Stability Programmes; voir www.mf.gov.si/angl/tekgib/konvergenncni_programi.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643714876880>

L'amélioration budgétaire de ces dernières années a été essentiellement structurelle : le déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles est tombé à ½ pour cent du PIB en 2007 après un pic d'environ 4 % en 2000. La dégradation du solde budgétaire entre 1997 et 2001, de même que son amélioration après 2001, s'expliquent essentiellement par l'évolution des dépenses. Entre 1997 et 2001, le ratio dépenses/PIB a augmenté de plus de 2 points (il est passé de 45.4 % en 1997 à 47.6 % en 2001), mais à partir de 2002 il a baissé de plus de 5 points pour revenir à 42.4 % en 2007, avant de remonter à 43.6 % en 2008. L'expérience d'autres pays montre que s'il prend la forme de restrictions de dépenses, l'assainissement budgétaire est plus durable que s'il est obtenu par augmentation des recettes fiscales (Guichard, 2007). De ce point de vue, on peut considérer comme une réussite cet assainissement à un rythme soutenu.

... mais il est exposé à plusieurs risques

Une série de facteurs créent néanmoins certains risques pour l'évolution future des finances publiques.

Premièrement, une partie de l'amélioration du solde structurel tient à une hausse exceptionnelle des recettes

L'amélioration du solde budgétaire a bénéficié du dynamisme des recettes fiscales, essentiellement lié à une augmentation exceptionnelle de l'élasticité de l'impôt. Mais, cela ne durera pas, car cette élasticité tombera probablement au-dessous de sa moyenne de long terme au cours du ralentissement économique et finira par en revenir à un niveau plus habituel. En 2007, l'amélioration du solde structurel de 0.6 % du PIB (estimation de la Commission européenne) s'explique presque entièrement par la forte élasticité de l'impôt, l'action menée par le gouvernement pour maîtriser les dépenses (par la budgétisation biennale) n'ayant servi qu'à compenser l'impact négatif sur le solde structurel d'importantes réductions d'impôts consécutives aux réformes fiscales (voir l'encadré 2.1).

Encadré 2.1. L'impact d'une élasticité favorable de l'impôt sur l'amélioration budgétaire récente

L'amélioration du solde structurel grâce à l'augmentation cyclique de l'élasticité de l'impôt ne doit pas être attribuée à l'action du gouvernement, car en fait ce facteur lui échappe. Le problème tient à la façon dont est calculé le solde structurel, généralement la valeur résiduelle entre le solde effectif et le solde « corrigé des fluctuations conjoncturelles », ce dernier ne prenant pas en compte les variations à court terme de l'élasticité de l'impôt. Selon la méthode proposée par Duchêne et Levy (2003)*, l'amélioration du solde structurel en 2007 a été décomposée et la part liée à l'action du gouvernement (maîtrise des dépenses ou nouvelles mesures fiscales) a été dissociée de celle due à des facteurs sur lesquels il n'exerce aucune influence directe (essentiellement les variations de l'élasticité de l'impôt). Cette analyse montre que l'amélioration du solde structurel en 2007, de 0.6 % du PIB, s'explique presque entièrement par l'impact positif de l'augmentation de l'élasticité de l'impôt (environ 0.5 % du PIB), l'action menée pour la maîtrise des dépenses, qui représente 1.1 % du PIB, ayant été totalement compensée par l'impact négatif des nouvelles mesures fiscales, à savoir une réduction sensible de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales (et, dans une moindre mesure, une baisse de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés, certains droits d'accise ayant été en revanche augmentés). En conséquence, l'action purement discrétionnaire menée par le gouvernement pour améliorer le déficit structurel a de fait été égale à zéro en 2007.

* Duchêne, S. et D. Levy (2003) « "Solde structurel" et "effort structurel" : un essai d'évaluation de la composante "discrétionnaire" de la politique budgétaire », *Analyses économiques*, n° 18, Direction de la prévision et de l'analyse économique du ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris.

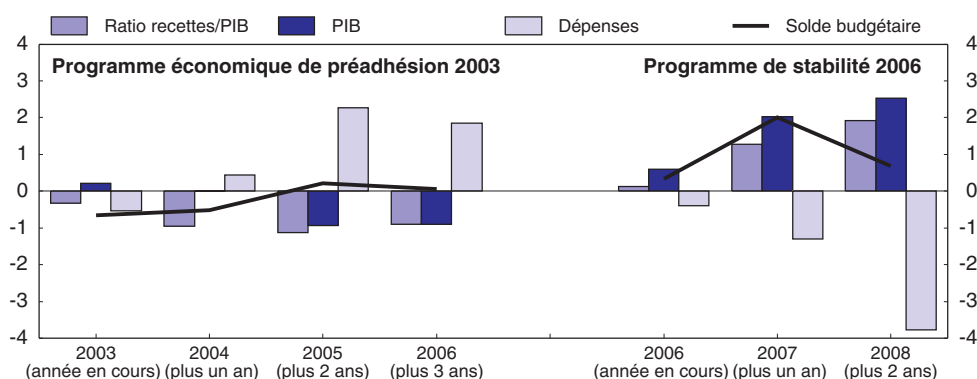
Deuxièmement, les risques s'accroissent du côté des dépenses

Si l'on examine de plus près les principaux facteurs expliquant la différence entre les prévisions et le solde budgétaire effectif dans les programmes récents de stabilité, on constate que les plus-values de recettes dues à la forte élasticité de l'impôt, de même que la croissance nominale exceptionnellement rapide du PIB, sont essentiellement à l'origine de la surréalisation des objectifs de déficit fixés dans les programmes de stabilité. En revanche, cette analyse révèle que la croissance effective des dépenses a été plus rapide que les programmes récents de stabilité le prévoient, la maîtrise des dépenses s'étant donc affaiblie, contrairement à ce qu'on avait pu observer lors des programmes préadhésion de convergence et de stabilité de la première moitié de la présente décennie, la progression effective des dépenses étant alors restée inférieure aux prévisions (graphique 2.3 et annexe 2.A1).

De plus, en 2004-07, la progression des rémunérations publiques a été limitée à seulement la moitié de l'inflation prévue, afin de faciliter l'entrée dans l'Union monétaire européenne, avec néanmoins la promesse de compensations ultérieures de ces restrictions². Dans ces conditions, il y a maintenant rattrapage des rémunérations publiques, avec une première hausse en septembre 2008 et une deuxième en janvier 2009, auxquelles il faut ajouter un accord social prévoyant deux autres hausses en fonction de la situation économique. La hausse totale attendue des rémunérations publiques dépasse 25 % en termes nominaux. De plus, comme il a été promis durant la campagne électorale, les retraites de base seront elles aussi nettement améliorées.

Graphique 2.3. **Différence entre l'évolution effective et l'évolution prévue du solde budgétaire et principaux facteurs à l'origine de cette différence¹**

Écart entre la variation effective et la variation prévue en pourcentage



1. Données cumulées par rapport à l'année de référence, c'est-à-dire l'année antérieure au programme.

Source : République de Slovénie (2003), *Pre-accession Economic Programme* et République de Slovénie (2006), *Stability Programme*; voir www.mf.gov.si/angl/tekgib/konvergenčni_programi.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643747856817>

Troisièmement, une obligation conditionnelle pourrait devoir être honorée dans le secteur de la construction, en plus des engagements de grande ampleur au titre des retraites

En 2004, le gouvernement a modifié le statut de DARS, entreprise à capitaux publics chargée de la construction et de l'entretien des autoroutes. Cette entreprise a été transformée en société commerciale, ce qui lui a permis de financer ses investissements par l'emprunt au lieu de recevoir des transferts sur le budget de l'État. Entre 1994 et 2008, DARS a levé sur le marché financier plus de la moitié de ses financements pour la construction d'autoroutes. Si ces fonds avaient été levés par l'État, celui-ci aurait accusé un déficit annuel supérieur en moyenne d'environ 1 % du PIB. À l'automne 2008, la dette de DARS était proche de 3 milliards EUR, soit environ 8 % du PIB. Ce type de financement a réduit le déficit des administrations publiques, mais l'État devra très probablement continuer de subventionner DARS. En effet, les emprunts de cette société sont garantis par l'État et les recettes de péages ne suffiront vraisemblablement pas pour couvrir le service de la dette et les autres charges. Cela pourrait aboutir en définitive à la réintégration de DARS dans les comptes publics. Si les dépenses de DARS étaient intégrées aux comptes publics, le solde structurel budgétaire ne se serait pas amélioré en 2007; et si on inclut l'impact conjoncturel positif de la forte élasticité de l'impôt, le solde structurel, ainsi mesuré, se serait dégradé. Il faut ajouter pour les administrations publiques une obligation conditionnelle d'un montant encore bien plus élevé du fait des engagements non capitalisés au titre du système de retraite (voir ci-après).

Quatrièmement, certains aspects du plan budgétaire adopté pour atténuer le ralentissement économique actuel pourraient nuire à la viabilité des finances publiques

Du fait du ralentissement de la croissance et des mesures expansionnistes, le gouvernement a révisé sa prévision de déficit du budget de l'administration centrale pour 2009 en la portant de 0.33 % à 2.9 % du PIB. Il s'attend maintenant à un déficit des administrations publiques de 3.4 % et n'exclut pas 4 % ou plus. En fait, le gouvernement

estimait en décembre dernier l'impact des stabilisateurs automatiques sur le budget à 1 % du PIB, mais cet impact atteindra très probablement 2 % du PIB, les perspectives économiques s'étant encore dégradées et l'élasticité de l'impôt étant susceptible de baisser plus que ne l'envisageait le gouvernement. Avec l'intensification de la crise financière, le gouvernement a adopté de nouvelles mesures budgétaires représentant 1.2 % du PIB et les a soumises au Parlement à la fin de février 2009; l'accord de l'an dernier (juillet 2008) visant à augmenter nettement les rémunérations publiques à la fin de 2008 et en 2009 devrait peser sur le solde budgétaire à hauteur d'environ 0.3 % du PIB (encadré 2.2).

Encadré 2.2. **Le plan de relance budgétaire**

Le gouvernement slovène a mis en œuvre un train de mesures de relance budgétaire atteignant 800 millions EUR, soit 2.1 % du PIB. Ces mesures ont été classées en trois catégories : i) atténuer l'impact de la crise économique sur les entreprises (0.2 % du PIB), ii) améliorer la liquidité des entreprises et préserver les emplois existants (1.7 % du PIB), iii) accroître les dépenses consacrées à la recherche et à l'éducation afin d'accélérer le potentiel de croissance de l'économie et sa résilience (0.2 % du PIB).

Mais seulement 1.2 point de ce plan représente de nouvelles mesures. La principale mesure nouvelle est une subvention par salarié en faveur des entreprises qui doivent réduire leur horaire de travail (60 EUR par salarié lorsque le temps de travail est réduit à 36 heures hebdomadaires, 120 EUR s'il est ramené à 32 heures). Le coût total attendu de cette mesure est de 230 millions EUR, soit 0.7 % du PIB. Cette subvention sera accordée durant six mois, avec prorogation possible d'un an, mais les entreprises qui en bénéficieront devront s'engager à ne pas licencier et à ne pas verser de primes aux membres de la direction. Une autre initiative importante est la recapitalisation de la Banque d'exportation et de développement à capitaux publics (SID) pour soutenir le crédit (160 millions EUR). Le plan de relance comporte également diverses mesures fiscales d'aide à l'investissement en faveur des petites entreprises (environ 100 millions EUR) et une réduction des paiements provisionnels d'impôts afin d'accroître la liquidité des entreprises (environ 50 millions EUR). Par ailleurs, le versement des fonds de l'UE est accéléré, priorité étant donnée aux projets des ministères qui sont les plus proches du stade de l'exécution.

Le plan de relance comprend en outre plusieurs mesures qui avaient été adoptées antérieurement et qui ne sont pas liées à la crise, notamment la dernière phase de l'élimination progressive de l'impôt sur les salaires (moins-value de recettes pour 2009 de 0.6 % du PIB), la baisse de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (moins-value de recettes pour 2009 de 0.1 % du PIB) et le relèvement des rémunérations publiques (environ 0.3 % du PIB en 2009; le coût total prévisible des majorations prévues est d'environ 400 millions EUR, c'est-à-dire 1 % du PIB).

Pour limiter le coût budgétaire du plan de relance, les droits d'accise sur l'essence et les dérivés du pétrole sont augmentés (recettes supplémentaires pour 2009 de 0.7 % du PIB). De plus, en accord avec les syndicats, les dépenses pour les rémunérations publiques devraient être inférieures au niveau initialement prévu.

Le caractère expansionniste de la politique budgétaire est justifié par la situation économique et grâce à la prudence budgétaire antérieure il y a place pour des mesures discrétionnaires. Mais le gouvernement ne devra pas perdre de vue les risques budgétaires à moyen et plus long terme (voir ci-dessus) et il lui faudra veiller à ce que les mesures

budgetaires ne se traduisent pas par une charge permanente. À cet égard, les majorations des rémunérations publiques menacent la viabilité budgétaire, cet impact étant amplifié par un net accroissement des effectifs de la fonction publique au cours de la période. Après l'affaiblissement actuel de l'économie, il faut que la politique budgétaire revienne à une stricte consolidation.

Une nouvelle réforme des retraites est nécessaire pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques

Avec le passage du dirigisme communiste à l'économie de marché, il a fallu réformer radicalement le système budgétaire. Dans l'ancien système, la protection sociale était largement assurée par l'emploi dans les entreprises publiques et le subventionnement des prix des produits et services de première nécessité; mais avec le passage à l'économie de marché, un système de sécurité sociale de type contributif a été mis en place pour l'assurance-maladie, l'assurance-chômage et l'assurance-vieillesse. Au total, il apparaît que la Slovénie a assez bien réglé les problèmes sociaux liés à la transition et l'accroissement de la pauvreté et de l'inégalité est resté faible (Fox, 2003). De plus, l'inégalité des revenus et le risque de pauvreté sont inférieurs à la moyenne pour l'UE, ces deux indicateurs de cohésion sociale ayant légèrement augmentés entre 2000 et 2006 (IMAD, 2008).

Malgré tout, les problèmes d'emploi qu'a connus la Slovénie au début de la transition ont été « réglés » par des préretraites massives, qui ont reporté le coût sur le système de retraite. Le choix d'utiliser le système de retraite au lieu de mesures plus ciblées en faveur des pauvres – afin d'atténuer les conséquences sociales – a peut-être aussi été influencé par des considérations d'économie politique. La mesure consistant à accorder des prestations de préretraite relativement généreuses a bénéficié à une plus large fraction de l'électorat, ce qui a réduit la résistance politique à la poursuite de la réforme structurelle³. Mais elle s'est révélée très coûteuse. La part des retraites dans le PIB a augmenté d'environ 5 points au cours de la première moitié des années 90 et le taux de cotisation à la retraite (cotisation salariale et cotisation patronale) a dû être augmenté de plus de 8 points pour atteindre 31 % en 1995. En 1996, le taux de cotisation patronale a été réduit (de 15,5 % à 8,85 %) afin de rendre l'économie slovène plus compétitive. D'où un déficit de la caisse de retraite, qui a été couvert par des financements supplémentaires sur le budget de l'État.

Du fait de la hausse des dépenses pour les retraites, une deuxième réforme du système de retraite a été adoptée à la fin de 1999 et est entrée en vigueur en 2000 (encadré 2.3). Le nouveau système est assez complexe, notamment à cause de longues négociations au sein de la coalition gouvernementale et, encore plus, entre le gouvernement et les partenaires sociaux (Stanovnik, 2002). Les conditions d'ouverture des droits à la pension de vieillesse sont confuses, car il y a plusieurs âges de la retraite et plusieurs durées minimales de cotisation. De plus, le calcul de la pension est complexe en raison de divers mécanismes d'ajustement destinés à assurer l'équité horizontale et verticale. Il faudrait que le système de retraite soit plus transparent pour que les assurés puissent prendre en toute connaissance de cause leur décision de retraite ou de poursuite de l'activité.

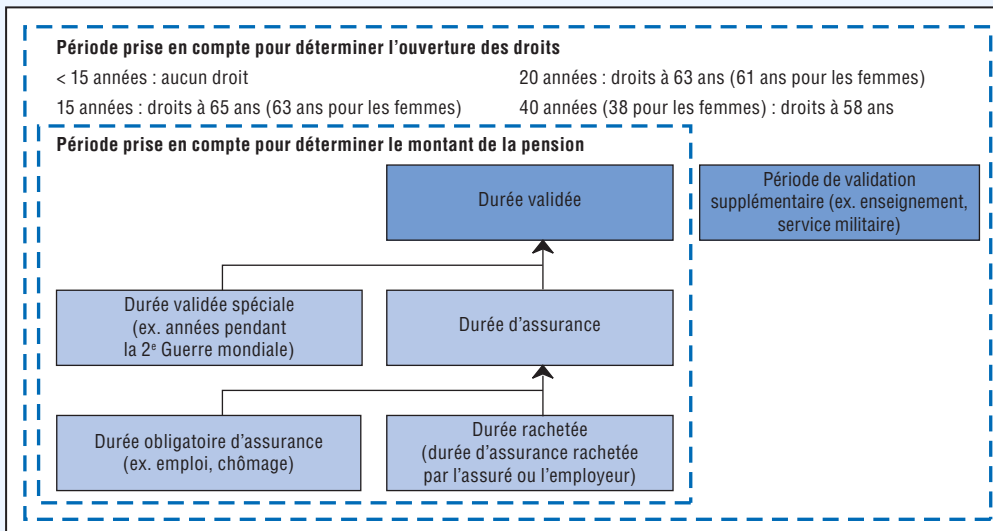
Le taux net de remplacement a diminué (surtout) en conséquence de la réforme des retraites, en passant de 75,3 % en 2000 à 67,1 % en 2007 (IMAD, 2008). Mais les retraites restent indexées sur les salaires et pas – comme c'est le cas dans de nombreux autres pays – sur les prix. L'âge légal de la retraite n'a que progressivement augmenté (de 58 à

Encadré 2.3. Le système public de retraite

La nouvelle loi concernant l'assurance-retraite et l'assurance-invalidité adoptée en 1999 a profondément réformé le système de retraite slovène. Les nouvelles règles ont commencé d'être appliquées en 2000, mais en raison de longues périodes transitoires, certaines de ces règles ne sont pas encore totalement en place. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises depuis 1999, même si ses principales dispositions restent inchangées. On rendra compte dans cet encadré des caractéristiques essentielles du nouveau système de retraite envisagé dans la loi de 1999 et ses modifications. On s'attachera essentiellement au premier pilier du système de retraite (régime à prestations définies); on reviendra plus loin sur le deuxième et le troisième piliers (régimes à cotisations définies).

La nouvelle loi fixe trois âges de la retraite auxquels l'assuré acquiert le droit à une pension de vieillesse, en fonction de la durée validée pour la retraite (graphique 2.4). *Premièrement*, l'assuré acquiert le droit à une pension de vieillesse lorsqu'il a 58 ans – ci-après « l'âge minimum de la retraite » – s'il justifie d'une durée validée de 40 ans (hommes) ou 38 ans (femmes). *Deuxièmement*, l'assuré acquiert le droit à une pension de vieillesse à 63 ans (hommes) et à 61 ans (femmes) s'il peut justifier d'une durée validée de 20 années. C'est l'âge dit de la retraite à taux plein¹. *Troisièmement*, l'assuré acquiert le droit à une pension de vieillesse à 65 ans (hommes) et 63 ans (femmes) s'il peut justifier d'une durée validée de 15 ans². La durée validée comprend les périodes spéciales (années validées comme celles au titre de combattant de la Deuxième guerre mondiale) et la durée d'assurance, cette dernière comprenant la période d'assurance effective et les périodes rachetées (par l'assuré ou par son employeur). Pour l'application des critères d'ouverture des droits (mais pas pour le calcul de la pension) on prend également en compte la période dite de « validation supplémentaire » (par exemple, les années d'enseignement supérieur [nombre d'années nécessaires pour obtenir un diplôme] et le service militaire).

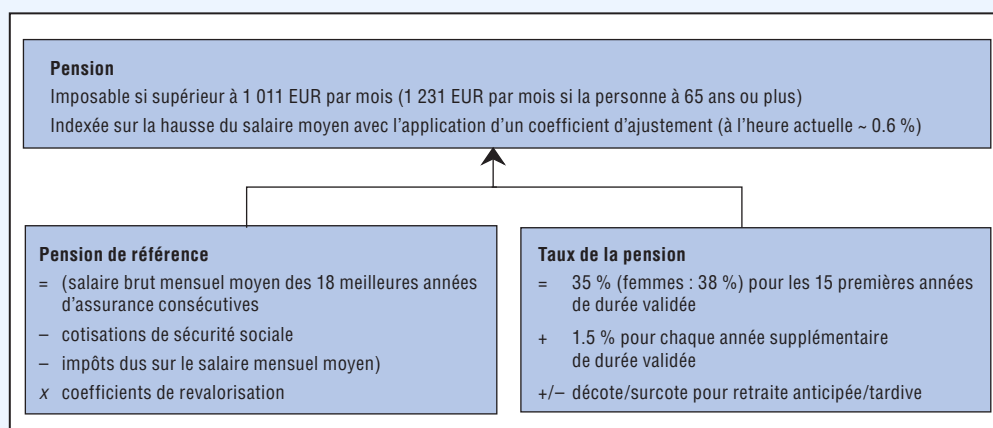
Graphique 2.4. Périodes prises en compte pour l'ouverture des droits à retraite et pour la pension



L'assuré justifiant d'une durée validée de 15 ans perçoit 35 % de la « pension de référence » pour les hommes et 38 % pour les femmes (graphique 2.5). Puis le taux d'accumulation est de 1.5 % par année de durée validée (2 % par année antérieure à 2000), ce qui veut dire que les hommes obtiennent un taux de remplacement de 72.5 % avec une durée validée de 40 ans et les femmes le même pourcentage avec une durée validée de 38 ans. La pension de référence est égale au salaire brut mensuel moyen durant les 18 meilleures années d'assurance consécutives, déduction faite des cotisations de sécurité sociale et des impôts dus sur le salaire mensuel moyen en Slovénie et avec revalorisation selon un coefficient

Encadré 2.3. **Le système public de retraite (suite)**

qui est fixé chaque année (les coefficients de revalorisation permettent d'assurer l'équité entre les retraités actuels et les nouveaux retraités; ils sont calculés de la façon suivante : le salaire moyen d'octobre 1990³ est divisé par le salaire moyen de l'année prise en compte pour calculer la pension de référence). L'impôt moyen sur le revenu des personnes physiques étant pris en compte pour le calcul de la pension nette de référence, les titulaires de hauts revenus se trouvent favorisés; c'est pourquoi les pensions de retraite supérieures à 1 011 EUR par mois (1 231 EUR si l'intéressé a 65 ans ou plus) sont imposables.

Graphique 2.5. **Calcul de la pension de retraite**

La poursuite de l'activité une fois les conditions remplies est récompensée par une surcote et la retraite anticipée est pénalisée par une décote. Si l'assuré qui justifie d'une durée validée de 40 années (38 pour les femmes) diffère sa retraite au-delà de 58 ans, il obtient pour les années supplémentaires d'activité jusqu'à l'âge de la pension à taux plein un taux plus élevé d'accumulation de 3 % pour la première année, 2,6 % pour la deuxième année, 2,2 % pour la troisième année et 1,8 % pour la quatrième année (au lieu du taux normal de 1,5 % par an). L'assuré différant son départ à la retraite après l'âge de la retraite à taux plein bénéficie d'une surcote de 0,3 % par mois durant la première année, 0,2 % par mois durant la deuxième année et 0,1 % par mois durant la troisième année (en plus du taux normal d'accumulation qui lui est applicable). Si un assuré prend sa retraite avant l'âge de la retraite à taux plein sans justifier d'une durée validée de 40 années (hommes) ou 38 années (femmes), la pension est calculée en fonction de la durée validée (c'est-à-dire que la pension de référence est inférieure à 72,5 % selon le nombre d'années manquantes multiplié par 1,5 %), cette durée étant réduite pour chaque mois manquant par rapport à l'âge requis à hauteur de 0,1 % par mois si l'assuré prend sa retraite à 62 ans (cela ne concerne que les hommes) et de 0,15 % par mois si l'assuré prend sa retraite à 61 ans (cela ne concerne que les hommes), de 0,20 % si l'assuré prend sa retraite à 60 ans, de 0,25 % si l'assuré (homme ou femme) prend sa retraite à 59 ans et de 0,3 % si l'assuré (homme ou femme) prend sa retraite à 58 ans⁴. Toute minoration ou majoration de la pension de retraite a un caractère permanent.

La loi de 1999 met l'accent sur le principe de solidarité. Le ratio entre deux pensions comparables (il y a pension comparable lorsque deux retraités ont la même durée d'assurance) ne peut être supérieur à 4:1. Le système de retraite comporte une pension minimum et une pension maximum, cette dernière étant égale à quatre fois la pension minimum. Les cotisations de sécurité sociale ne sont pas plafonnées, ce qui veut dire que toute cotisation qui donnerait une pension dépassant la pension maximum constitue un impôt. Les pensions sont en principe indexées sur les salaires. Mais la progression des salaires est affectée d'un coefficient d'ajustement (actuellement, environ 0,6 %) pour

Encadré 2.3. Le système public de retraite (suite)

faire en sorte que l'assuré né plus tard et prenant donc sa retraite plus tard ne soit pas davantage pénalisé par la réduction du taux d'accumulation de 2 % à 1.5 % que l'assuré né plus tôt et prenant donc sa retraite plus tôt⁵.

1. Le nouvel âge de la retraite à taux plein est le résultat d'un compromis entre le gouvernement et les partenaires sociaux, les syndicats s'opposant au relèvement à 65 ans pour les hommes et à 63 ans pour les femmes proposé par le gouvernement dans son projet de loi. Le compromis émanait de la Ligue unie des démocrates sociaux (ZLSD). Des sondages d'opinion ayant montré en mars 1999 que 81 % de la population étaient contre la proposition soumise par le gouvernement de porter l'âge légal de la retraite à 65 ans pour les hommes et à 63 ans pour les femmes, mais que plus de la moitié était en faveur de l'âge envisagé dans le compromis, le gouvernement a appuyé cette proposition de compromis et l'Accord social de la réforme de l'assurance-retraite et de l'assurance-invalidité en Slovénie a été signé en avril 1999.
2. Si l'assuré ne justifie pas d'une durée validée de 15 années lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans (63 ans pour les femmes), il doit travailler au-delà de cet âge jusqu'à ce qu'il remplisse la condition des 15 années pour l'ouverture des droits à pension.
3. Avec ajustement pour tenir compte des modifications des retraites intervenues conformément à la réglementation antérieure à 2000.
4. Du fait du relèvement parallèle de l'âge de la pension à taux plein et de l'âge minimum de la retraite, les décotes pour retraite anticipée n'entreront pas en vigueur pour les femmes avant 2014.
5. Mais cet ajustement n'assure pas l'équité entre générations, car le revenu sur la durée de vie est moins réduit pour les générations anciennes que pour les jeunes générations. Puisque les taux de remplacement seront probablement encore réduits pour limiter l'augmentation des pensions servies (ou alors les taux de cotisation devront être relevés en conséquence), les jeunes générations seraient plus pénalisées que les générations âgées si l'on s'en tient à l'interprétation actuelle de « l'égalité des droits pour les nouveaux et les anciens retraités » (Sambt, 2008). L'âge minimum de la pension (à taux plein) pourrait être ramené à 55 ans (58 ans) au plus.

63 ans pour les hommes en 2008 et de 53 à 61 ans pour les femmes en 2023). La pension de retraite subit une décote si le travailleur cesse son activité avant l'âge légal et une surcote est accordée en cas de retraite postérieure à cet âge légal, mais la pension supplémentaire perçue est moins que proportionnelle à la durée supplémentaire de travail. Par conséquent, le système de retraite n'incite que peu à la poursuite de l'activité et les cas de retraite anticipée sont encore nombreux (Egoumé-Bossogo et Tuladhar, 2006; Ahčan et Polanec, 2008)⁴. Le système de retraite a un caractère redistributif car les cotisations sont proportionnelles aux salaires, alors que les pensions sont plafonnées à quatre fois la pension minimum; de plus, les travailleurs perçoivent une pension minimum (fixée en 2000 à 62.5 % du salaire net moyen) après 15 ans de cotisation.

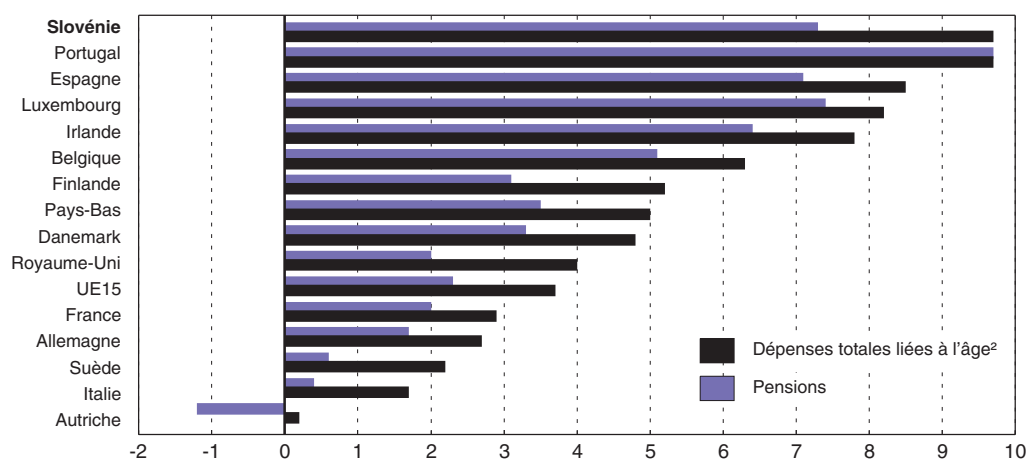
Le régime public de retraite est complété par un régime privé facultatif qui est capitalisé (deuxième pilier) et par une épargne-retraite privée individuelle, qui prend la forme d'une assurance-vie (troisième pilier)⁵. Le deuxième pilier prend de plus en plus d'importance et en 2006 plus de la moitié de la population active était couverte par une assurance-retraite facultative, majoritairement sous la forme d'une assurance collective. L'épargne-retraite individuelle (troisième pilier) reste marginale (Majcen et Verbič, 2008). Mais un grand nombre d'assurés du régime capitalisé (notamment les fonctionnaires) ne paient que la cotisation minimale, de sorte qu'il subsiste un net écart entre la cotisation effectivement versée pour l'assurance-retraite complémentaire et la valeur de la cotisation qui devrait être appliquée pour compenser les effets de la baisse du taux de remplacement du premier pilier.

La réforme des retraites de 2000 n'a pas suffi pour assurer la viabilité du système à plus long terme. Selon les prévisions de la Commission européenne (2005), les paiements pour les retraites augmenteront entre 2004 et 2050, en l'absence de nouvelles mesures, de 7.3 points de PIB et les dépenses publiques totales liées à l'âge (y compris les soins de

santé, la dépendance et l'éducation) progresseront de 9.7 points de PIB. Cela équivaut à près d'un quart du niveau actuel du budget des administrations publiques. La Slovénie fait partie des pays de l'UE qui connaîtront la plus forte hausse de leurs dépenses liées à l'âge. C'est pourquoi elle a été classée par la Commission européenne parmi les pays « à haut risque » pour la viabilité à long terme des finances publiques (graphique 2.6). Dans un scénario actualisé, la Commission européenne (2009) prévoit même une hausse plus forte des dépenses pour les retraites : entre 2007 et 2060, ces dépenses devraient (dans le cadre du scénario de référence) progresser de 8.8 points de PIB (et le coût total du vieillissement d'environ 13 points de PIB), soit la troisième plus forte hausse au sein de l'UE). Ces prévisions montrent que le système de retraite n'est pas viable et qu'une réforme s'impose d'urgence.

Graphique 2.6. Dépenses publiques liées à l'âge : forte hausse prévue dans la plupart des États membres de l'UE¹

Variation prévue des dépenses totales liées à l'âge, 2004-50, en pourcentage du PIB



1. Pays membres de l'Union européenne avant élargissement en mai 2004. Données non disponibles pour la Grèce.

2. Ne comprend pas les soins de longue durée pour la France et le Portugal.

Source : Commission européenne (2006), « The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050) », *European Economy, Special Report*, n° 1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643752333114>

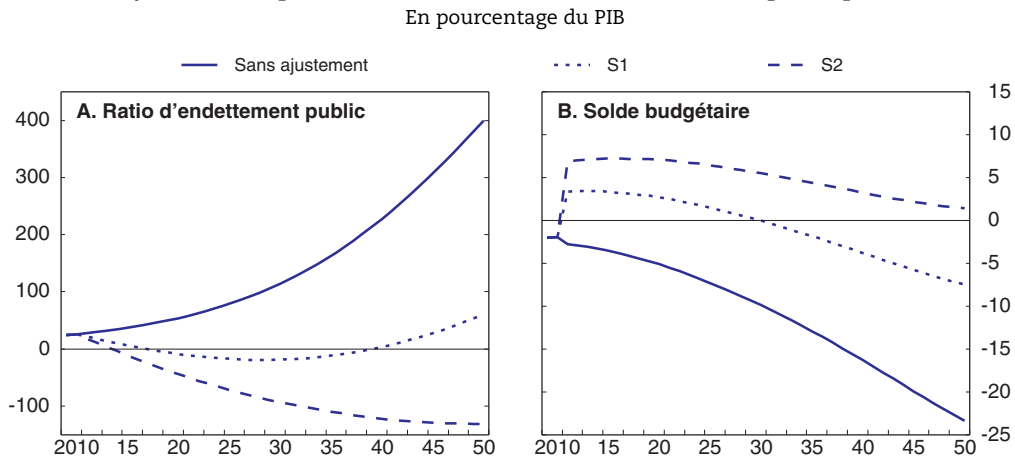
De nombreux pays se trouvent confrontés aux pressions liées au vieillissement de leur population. Plusieurs ont pris des mesures décisives qui ont nettement amélioré leurs perspectives budgétaires à long terme. Dans le cas de la Slovénie, la politique souhaitable serait un dosage approprié : i) de préfinancement des pressions futures sur les dépenses publiques par réduction de la dette publique; ii) de réformes du régime public de retraite; et iii) d'amélioration de l'épargne-retraite privée.

Préfinancement des dépenses liées à l'âge par réduction du niveau de la dette publique en prévision des pressions futures qui s'exerceront sur les dépenses

Une augmentation de l'épargne publique en prévision des dépenses liées à l'âge permet de lisser les taux d'imposition dans le temps. Mais si la Slovénie devait parvenir à une situation budgétaire viable uniquement par des mesures de préfinancement, il lui faudrait améliorer énormément son solde budgétaire. C'est ce que montrent les


indicateurs d'écart de viabilité S1 et S2 calculés par la Commission européenne. Le premier indicateur est la différence entre le solde primaire actuel (en pourcentage du PIB) et le solde primaire nécessaire pour atteindre un niveau d'endettement brut de 60 % du PIB en 2050; pour cela, la Slovénie devrait augmenter immédiatement (à partir de 2011) et en permanence son solde primaire de plus de 5 % du PIB. Le deuxième indicateur prend en compte la viabilité budgétaire à horizon illimité et exigerait une amélioration du solde primaire d'environ 8½ pour cent du PIB⁶. Le graphique 2.7 illustre l'évolution du solde financier et du niveau de l'endettement avec et sans ajustement (en s'inspirant de la présentation de Giammarioli *et al.*, 2007). On constate que sans ajustement, le ratio de déficit et le ratio d'endettement explosent. Avec l'ajustement S1, qui limite le ratio d'endettement à 60 % du PIB en 2050 (mais pas au-delà), la dette publique devient négative en 2017, jusqu'à environ -20 % du PIB vers la fin de 2020, et redevient positive en 2040 avant d'atteindre 60 % du PIB en 2050. Avec l'ajustement S2 (viabilité illimitée dans le temps), la dette publique devient négative en 2014 (actif net positif) jusqu'à 130 % du PIB en 2050.

Graphique 2.7. **Évolution du solde budgétaire et du niveau de la dette avec ou sans ajustement pour assurer la viabilité des finances publiques¹**



1. S1 et S2 sont des indicateurs synthétiques calculés à partir des prévisions d'endettement (scénario prévisionnel de janvier 2009) pour évaluer l'ampleur de l'ajustement budgétaire nécessaire en vue d'un objectif précis d'endettement à l'avenir. L'indicateur S1 est égal à la différence entre le ratio solde primaire constant/PIB nécessaire pour atteindre un ratio d'endettement brut de 60 % du PIB en 2050 et le ratio actuel de solde primaire. L'indicateur S2 illustre la variation du ratio solde primaire/PIB nécessaire pour que la valeur actualisée des soldes primaires futurs à un horizon illimité soit égale au niveau actuel d'endettement.

Source : Commission européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643814288157>

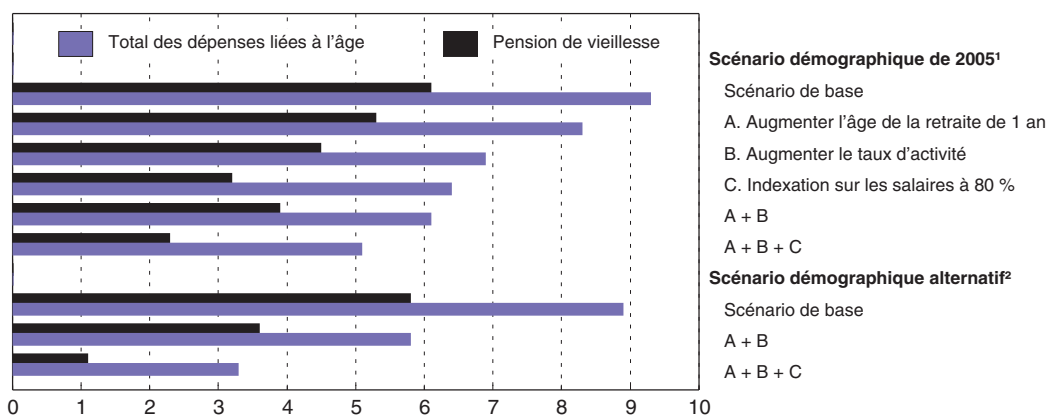
Ces scénarios montrent clairement que l'ajustement S2 est irréaliste. Même l'ajustement S1 exigerait une forte amélioration du solde primaire. Vu le niveau élevé de la fiscalité par comparaison internationale (voir ci-après), une grande partie de l'ajustement devrait provenir des dépenses. De telles réductions des dépenses seraient difficiles à obtenir et pourraient se faire au détriment des infrastructures nécessaires au développement de l'économie. Enfin et surtout, parce que l'État dégagerait d'importants excédents budgétaires ces quinze prochaines années, les pressions politiques pourraient s'accroître en vue de mettre à profit ces excédents à d'autres fins avant que se manifestent les pressions liées au vieillissement.

Dans ces conditions, on peut penser qu'un préfinancement total des dépenses liées à l'âge n'est ni souhaitable, ni réalisable. Mais un préfinancement partiel pourrait être souhaitable pour compenser en partie les coûts futurs et assurer une meilleure équité entre générations, surtout si ce préfinancement intervient suffisamment tôt (voir ci-après; voir également l'annexe 2.A2). Un objectif de préfinancement partiel pourrait être d'équilibrer le budget dès que prendra fin la crise. Un budget équilibré pendant 10 ans avec une croissance réelle soutenue de 3 %⁷ (et une croissance nominale du PIB de l'ordre de 5½ pour cent) ramènerait le ratio dette/PIB à environ 12 % en 2020. Avec un tel préfinancement partiel, c'est-à-dire réduisant de moitié le ratio dette/PIB avant qu'apparaissent les pressions liées au vieillissement, la principale tâche devra être la réforme structurelle du système de retraite.

Réforme structurelle du système de retraite

On limiterait la progression des paiements au titre des retraites si l'on relevait encore l'âge de la retraite et si l'on diminuait encore le taux de remplacement (graphique 2.8). Pour faire baisser le taux de remplacement, on pourrait réduire l'indexation des pensions (par exemple, en passant de l'indexation sur les salaires à l'indexation sur les prix ou à une indexation mixte sur les salaires et sur les prix, dispositif qu'on trouve dans un grand nombre de pays de l'OCDE) ou en allongeant la durée de cotisation nécessaire pour percevoir la pension à taux plein. L'âge de la retraite a déjà été relevé en vertu de la réforme antérieure, mais on pourrait encore l'augmenter. L'âge de la retraite (l'âge auquel l'assuré peut prendre sa retraite s'il justifie d'une durée validée de 20 années) a été porté de 58 ans à 63 ans pour les hommes et de 53 ans à 61 ans pour les femmes. Alors que le relèvement a été mis en œuvre assez rapidement pour les hommes au rythme de six mois par an, ce rythme n'est que de quatre mois par an pour les femmes⁸. Cela veut dire que l'âge de la retraite envisagé, 61 ans, ne sera pas obtenu avant 2023. En outre, les seuils pour la retraite avec une durée validée de respectivement 38 années (58 ans) et 15 années (65 ans) ne sont relevés que de quatre mois par an. Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale qui avaient eux aussi un âge faible de départ à la retraite pour les femmes avant de réformer leur

Graphique 2.8. **Scénarios de sensibilité de l'évolution des dépenses de retraite**
Augmentation des dépenses en pourcentage du PIB, 2006-50



1. Projections d'Eurostat à partir de 2005, avec taux moyen de fécondité d'un seul enfant par femme.

2. Compte tenu des taux effectifs de fécondité plus élevés pour 2004-06.

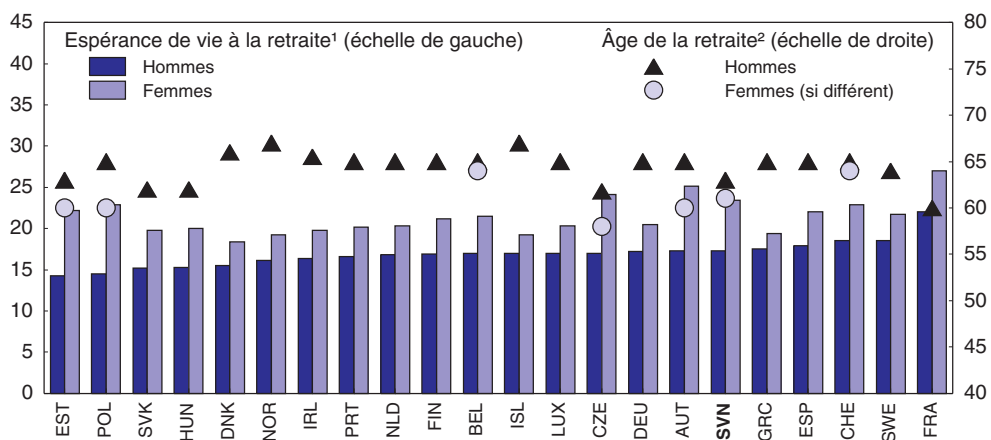
Source : République de Slovénie (2007), *Stability Programme – 2007 Update*, décembre.

système de retraite ont mis en œuvre ces réformes bien plus rapidement. Par exemple, la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie et la Lettonie ont opté pour un relèvement de six mois par an (12 mois tous les deux ans pour la Hongrie), et en République slovaque l'âge de la retraite est même relevé à raison de neuf mois par an. Compte tenu des effets négatifs du vieillissement rapide de la population slovène sur les finances publiques et sur la croissance économique potentielle, il faudrait introduire plus vite le relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes.

Même après la mise en œuvre complète de la réforme des retraites de 1999, l'âge d'ouverture des droits à retraite est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 2.9). À l'heure actuelle, les pays de l'OCDE ont dans leur majorité un âge de la retraite qui est fixé à 65 ans aussi bien pour les femmes que pour les hommes et ils sont nombreux à envisager un nouveau relèvement en fonction de l'allongement de l'espérance de vie. L'espérance de vie étant similaire en Slovénie à celle observée dans les autres pays de l'OCDE, l'âge plus faible de départ à la retraite signifie une plus forte espérance de vie à la retraite (en particulier pour les femmes), ce qui se traduit par de fortes pressions sur le coût des retraites, d'une part, et prive le marché du travail de ressources valables, d'autre part. Il faudrait donc que les autorités relèvent encore l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour les hommes comme pour les femmes. Les simulations commentées précédemment montrent qu'un relèvement de l'âge de la retraite d'un an réduira les dépenses futures pour les retraites d'environ 1 point de PIB. Lorsque cette mesure aura été totalement introduite et que l'espérance de vie à l'âge de la pension à taux plein aura atteint un niveau approprié, il faudra lier les relèvements supplémentaires de l'âge d'ouverture des droits à l'allongement de l'espérance de vie. Il faudra accroître en conséquence la durée validée exigée pour la retraite à l'âge minimum. Il faudrait


Graphique 2.9. **Espérance de vie et âge de la retraite dans certains pays de l'OCDE**

Années, 2006



1. Nombre moyen d'années de vie d'une personne à laquelle on applique pour le reste de sa vie les conditions actuelles de mortalité.
2. Âge légal de la retraite pour une pension type. Lorsque l'âge de la retraite est variable (il dépend, par exemple, de la date de naissance, du nombre d'enfants élevés, etc.), on a retenu une moyenne. Pour la République slovaque, l'âge de la retraite de 62 ans sera atteint en 2015 et, pour la Slovénie, l'âge de la retraite de 61 ans pour les femmes sera atteint en 2023.

Source : Base de données Eurostat (2009), *Population et conditions sociales*, janvier; Commission européenne, Tableaux MISSOC 2007, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_tables_en.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643843286021>

également aligner progressivement les conditions applicables aux femmes sur celles imposées aux hommes.

Une réforme plus profonde consisterait à transformer le régime actuel à prestations définies en régime à cotisations définies théoriques, comme l'ont fait plusieurs pays (dont l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Suède). Le régime à cotisations définies théoriques lie un taux de rendement théorique à la croissance globale des salaires, les prestations individuelles reposant sur les cotisations effectives versées sur l'ensemble de la vie active. Les régimes de ce type ajustent automatiquement les prestations à l'espérance de vie, le « capital théorique » qui est accumulé jusqu'à la retraite étant transformé en une rente, qui est d'autant plus faible que l'espérance de vie à la retraite est élevée (Oksanen, 2001; Williamson, 2001). Les régimes purs à cotisations définies théoriques n'étant pas redistributifs, tous les pays qui les ont adoptés ont introduit une pension minimum pour protéger les travailleurs à très bas salaires dont les cotisations sont trop faibles pour leur assurer une pension de vieillesse décente; une telle pension de base existe déjà en Slovénie.

Accroître l'épargne-retraite privée pour qu'elle joue un plus grand rôle dans l'ensemble du système de retraite

Une autre mesure permettrait d'ajuster le système de retraite à l'évolution démographique future : le renforcement du(des) pilier(s) privé(s). Mais passer d'un régime public à un régime privé n'est pas une panacée pour réduire le coût budgétaire. Sans vouloir examiner en détail les avantages et les inconvénients de la capitalisation, il est clair qu'un transfert sur le deuxième et sur le troisième pilier avec réduction des pensions du premier pilier entraîne des coûts de transition, car des cotisations doivent être versées à la fois à l'organisme de capitalisation et aux caisses du premier pilier des retraités actuels. Le niveau des coûts de transition dépend du degré de transfert entre les différents piliers et il faut prendre garde à ce que les coûts ne soient pas excessifs pour les générations les plus jeunes. Certaines charges supplémentaires pour les jeunes générations peuvent se justifier parce qu'elles ont une plus longue espérance de vie et ont donc besoin d'épargner davantage pour leur retraite, et parce qu'elles ont également moins d'enfants et font donc des économies sur l'éducation des enfants, de sorte qu'elles pourront probablement acquérir un patrimoine plus important. La question pertinente pour l'équité entre générations n'est donc pas d'obtenir un partage égal des charges entre générations, mais un partage des charges qui est considéré comme équitable (Oksanen, 2001; Sinn, 2000)⁹. Dans cette perspective, il semble y avoir une certaine marge en Slovénie pour développer le(s) pilier(s) privé(s). On pourrait pour ce faire rendre obligatoire un certain montant de cotisations à l'organisme privé ou affilier tous les travailleurs au régime capitalisé, mais en les autorisant à en sortir s'ils ne souhaitent pas compléter leur pension de retraite par répartition. Il faudrait néanmoins que le régime public reste le pilier principal, parce que, comme on l'a indiqué, les coûts de transition seraient sinon très élevés. De plus, si le ou les piliers privés ne fonctionnaient pas comme prévu, l'État devrait probablement intervenir de toute manière pour empêcher la pauvreté dans la vieillesse.

Surmonter les contraintes d'économie politique

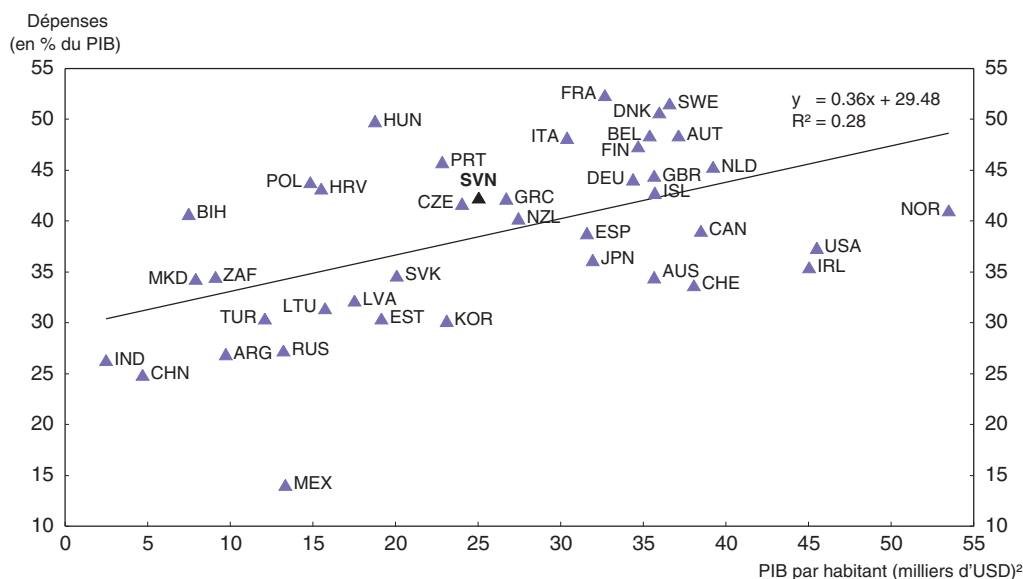
La réforme des retraites est urgente, mais elle paraît politiquement délicate à mettre en œuvre et puisque les électeurs seront de plus en plus nombreux à approcher de l'âge de la retraite et à devenir retraités, cette réforme pourrait être encore plus difficile. Mais retarder les réformes prenant en compte le vieillissement – ces réformes consistant à la

fois en un préfinancement et en une refonte des retraites – est coûteux et injuste, puisque cela ferait peser des charges excessives sur les jeunes générations. Comme le montre une simulation des comptes générationnels pour la Slovaquie (annexe 2.A2), le préfinancement favorise manifestement les jeunes générations par rapport à un ajustement différé. Cette simulation n'a essentiellement qu'un but illustratif et doit être interprétée avec précaution, mais les estimations obtenues montrent que la stratégie de préfinancement procurera aux nouvelles générations un gain patrimonial net d'environ 35 000 EUR par individu. On voit également que la population qui a plus de 21 ans aujourd'hui a intérêt financièrement à un report de l'ajustement. Puisque cette population représente la majorité écrasante des électeurs, cette simulation souligne les difficultés politiques de mise en œuvre des réformes qui visent à faire face au vieillissement. Il faut donc que le gouvernement trouve les moyens de convaincre l'opinion qu'une réforme fondamentale des retraites est urgente. La réticence du public à cet égard peut être due à une information insuffisante. En outre, les niveaux relativement faibles de déficit du secteur public et de dette publique ces dernières années ont pu aussi créer l'illusion qu'on est parvenu à la viabilité budgétaire et qu'il y a même des possibilités d'augmenter la redistribution en faveur des retraités. Mais, s'il est vrai que la dette publique explicite est faible, la dette implicite du fait des engagements pour les retraites est élevée. Informer le public de cette dette implicite et de ses effets négatifs sur le système de retraite, l'ensemble du système budgétaire et l'équité entre générations pourrait contribuer à une meilleure sensibilisation aux réformes qui s'imposent. Il est tout à fait judicieux que le gouvernement fasse figurer dans ses documents budgétaires officiels des prévisions des dépenses pour les retraites reposant sur les mesures actuelles (comme scénario de référence) et sur d'autres mesures possibles; il faut poursuivre cette politique d'information et même la renforcer. De plus, si l'on introduit dans le système de retraite des ajustements automatiques à l'évolution démographique comme on l'a indiqué ci-dessus (notamment en mettant en place un régime à cotisations définies théoriques ou en liant l'âge de la retraite à l'espérance de vie dans le cadre du régime à prestations définies), les modifications ultérieures et politiquement délicates de la législation des retraites deviennent superflues et on facilite ainsi l'ajustement.

Freiner les dépenses publiques...

L'un des grands problèmes de politique budgétaire en Slovaquie est de déterminer le volume et la configuration les plus appropriés des dépenses publiques. Le niveau de ces dépenses est relativement élevé par comparaison avec les pays à niveau de vie similaire (graphique 2.10). Ces dix dernières années, les dépenses primaires ont légèrement baissé en proportion du PIB, mais elles restent supérieures à celles de plusieurs autres nouveaux États membres de l'UE, à l'exception de la Hongrie, dont le niveau de dépenses est supérieur, et de la République tchèque qui a un niveau de dépenses similaire (graphique 2.11). Dans son programme de stabilité, le gouvernement prévoit de réduire les dépenses des administrations publiques de 4 points de PIB entre 2006 et 2010, mais cet objectif ne sera probablement pas atteint en raison du nouveau plan de relance budgétaire et du ralentissement de la croissance. Jusqu'à présent, les autorités slovaques n'ont pas fixé de plafond pour la progression des dépenses, mais des discussions sont en cours pour limiter le taux de progression des dépenses nominales au taux de croissance du PIB réel potentiel plus l'inflation prévue dans la zone euro; puisque l'inflation dans la zone euro a tendance à être plus faible qu'en Slovaquie (à cause de l'effet Balassa-Samuelson), cela se traduirait par une diminution progressive de la part des dépenses publiques dans le PIB nominal.

Graphique 2.10. Lien entre le ratio dépenses publiques/PIB et le revenu par habitant : comparaison internationale

Données pour 2006 ou 2007¹

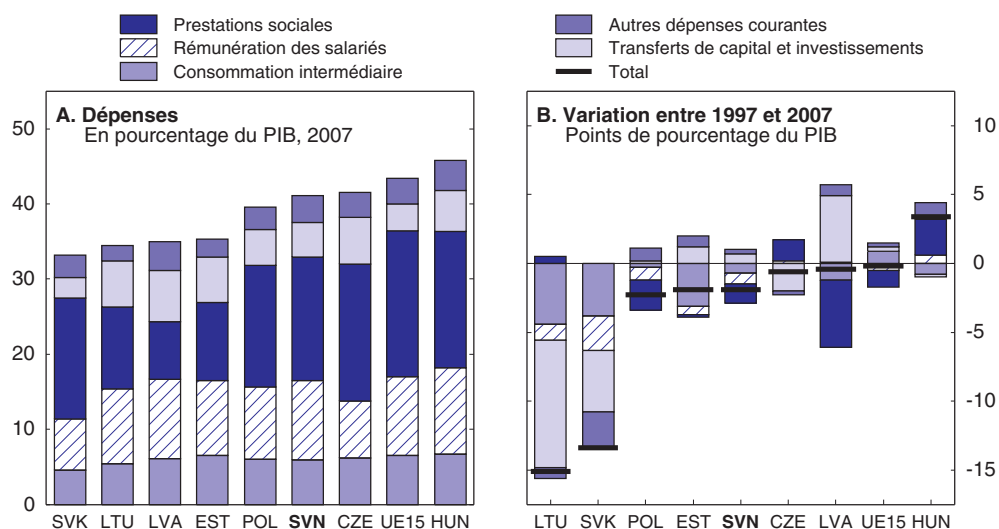
1. 2004 pour l'Argentine.
2. À parités courantes de pouvoir d'achat.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, février; FMI (2008), *Government Finance Statistics*, Fonds monétaire international, décembre; Banque mondiale (2009), *World Development Indicators – Base de données en ligne*, février; Banque mondiale (2008), *FYR Macedonia – Public Expenditure Review*, rapport n° 42155-MK, février; ministère indien des Finances (2008), *Indian Public Finance Statistics 2007-2008*; Base de données CEIC pour la Chine.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644070686160>

Graphique 2.11. Les dépenses publiques dans un certain nombre de nouveaux États membres de l'UE

Dépenses primaires des administrations publiques par fonction économique



Source : Base de données Eurostat (2009), *Économie et finances*, mars.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644080520657>

Il est souhaitable de fixer un plafond de progression des dépenses; avec un tel plafond (rigoureusement appliqué), on aurait encore mieux maîtrisé les dépenses, de sorte que la Slovénie se serait trouvée dans une position de départ plus favorable pour affronter le ralentissement économique actuel. Mais l'efficacité d'un plafond de dépenses dépend aussi de sa conception. Plusieurs pays de l'OCDE, en particulier les Pays-Bas, la Suède et la Finlande, ont obtenu dans le passé de très bons résultats en plafonnant leurs dépenses. Bien que le plafonnement soit quelque peu différent d'un pays à l'autre, un trait commun est le consensus politique pour l'assainissement du budget par limitation de la croissance des dépenses publiques (encadré 2.4). Compte tenu de ces éléments, on pourrait probablement améliorer la conception du plafond de dépenses actuellement en discussion en Slovénie. Il serait souhaitable : i) de faire en sorte que le plafond de dépenses ne vise pas seulement l'administration centrale, mais couvre aussi les autres administrations publiques, qui devraient également adopter des plafonds cohérents de dépenses; ii) d'accroître la transparence en rendant explicite le plafond de croissance des dépenses réelles, par exemple en le fixant en fonction de la croissance prévisible de la production potentielle, puis en calculant les dépenses nominales sur la base du taux d'inflation prévisible en Slovénie (déflateur du PIB ou indice de prix des dépenses publiques) et pas du taux d'inflation de la zone euro; et iii) de renforcer la formation d'un consensus par un vote du Parlement sur le plafond de dépenses.

Encadré 2.4. **La conception des plafonds de dépenses dans certains pays de l'OCDE**

Pour la conception d'un plafond de progression des dépenses publiques, il faut se prononcer en particulier sur les points suivants : i) les niveaux d'administration à prendre en compte; ii) les postes de dépenses qui seront couverts; iii) l'application du plafond aux dépenses nominales ou aux dépenses réelles; iv) le niveau (maximal) de croissance des dépenses et la période à retenir; et v) le dispositif qui assurera la conformité à la règle. On décrira maintenant brièvement les plafonds de dépenses en vigueur aux Pays-Bas, en Suède et en Finlande, pays qui ont limité avec succès la croissance des dépenses publiques*.

En 1994, les Pays-Bas ont introduit un plafonnement des dépenses, qui est adopté par le Parlement en début de législature pour la durée du mandat du gouvernement (quatre ans). Le plafond est fixé en termes réels pour les grandes unités (secteur public de base, sécurité sociale et marché du travail, santé). Le plafond en termes réels est converti en plafond en termes nominaux par application du déflateur du revenu national. Dans le passé, les paiements d'intérêts étaient compris dans le plafond, mais le nouveau plafond pour 2008-11 exclut ces paiements; autrement dit, il prend en compte les dépenses primaires.

La Suède a adopté en 1997 un plafond de dépenses qui est fixé chaque année par le Parlement pour une période glissante de trois ans. Ce plafond concerne les dépenses primaires nominales de l'administration centrale.

La Finlande a introduit un plafond de dépenses quadriennal en 2003; auparavant, elle avait un plafond annuel. Le plafond est fixé en termes réels pour les dépenses primaires non cycliques de l'administration centrale. La croissance des dépenses nominales est déterminée sur la base du déflateur des dépenses de l'administration centrale.

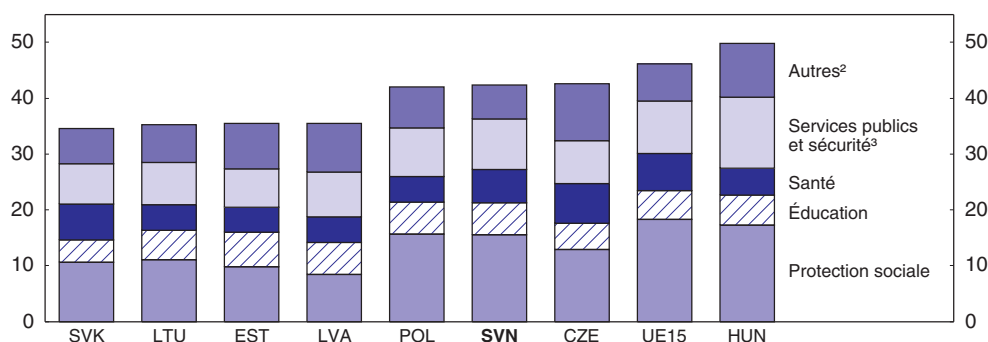
* Pour plus de détails sur l'expérience de ces pays et la conception générale de leurs règles de dépenses, voir Ljungman, 2008; Bouthevillain et al. 2007; Wierds, 2007; Bos, 2007; Roseveare, 2002.

... et en améliorer l'efficience

Si les dépenses de l'État étaient plus efficaces, il serait possible de les réduire en proportion du PIB sans que cela nuise aux résultats. Une mesure essentielle à cet effet serait de mieux relier la performance des dépenses à la budgétisation. Ces dix dernières années, la Slovénie a réduit sa consommation publique et ses transferts tout en augmentant ses investissements en proportion du PIB, mais plusieurs autres nouveaux États membres de l'UE sont allés plus loin dans la restructuration de leurs dépenses. La Slovénie dépense davantage (en pourcentage du PIB) pour la consommation publique (consommation intermédiaire et rémunérations publiques) et pour les subventions que le pays moyen de la zone euro et elle dépense également plus pour les prestations sociales que plusieurs autres nouveaux États membres de l'UE. C'est essentiellement à cause de ce niveau relativement élevé de dépenses pour les prestations sociales que la Slovénie ne fait pas partie du groupe des nouveaux États membres de l'UE qui ont les niveaux globaux de dépenses les plus faibles (République slovaque et États baltes) (graphique 2.12). La raison des fortes dépenses sociales est sans doute que la Slovénie privilégie l'objectif de protection sociale. Mais si les transferts étaient mieux ciblés sur la population qui en a véritablement besoin, les prestations sociales pourraient probablement être réduites tout en respectant l'objectif de protection sociale. Une analyse plus fine des dépenses publiques montre également que la Slovénie a beaucoup à faire pour améliorer l'efficience de ses dépenses (Mattina et Gunnarsson, 2007)¹⁰.

Graphique 2.12. Comparaison internationale des dépenses publiques par type de dépenses

Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, 2007¹



1. Données provisoires pour la République slovaque et l'Union européenne.

2. Affaires économiques; protection de l'environnement; logement et équipements collectifs; loisirs, culture et religion.

3. Services publics généraux, défense, ordre et sécurité publics.

Source : Base de données Eurostat (2009), *Économie et finances*, avril.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644107876851>

Dans le **secteur de la santé**, la Slovénie maintient la couverture universelle avec des prestations relativement généreuses et la population semble en général satisfaite des services de santé¹¹ (Fox, 2003). Pour l'assurance-maladie publique de type contributif, un ticket modérateur a été introduit, permettant de transférer une partie de la charge financière sur les ménages. Cela a stabilisé le financement du secteur de la santé. La participation financière du patient a également pour but de limiter les coûts, mais cet effet est peu marqué, car dans la plupart des cas, une assurance privée a été souscrite pour

couvrir cette participation financière. Ces dernières années, davantage de financements ont été affectés à la réduction des délais d'attente, mais grâce aux mesures de rationalisation et à la progression modérée des rémunérations dans le secteur public, les dépenses de santé n'ont que peu varié en proportion du PIB (IMAD, 2008). Les dépenses totales de santé représentent environ 8 % du PIB et les dépenses publiques de santé sont légèrement inférieures à 6 % du PIB, proportion la plus forte pour les nouveaux États membres de l'UE, mais légèrement inférieure à la moyenne de l'UE15. Le niveau des dépenses de santé par habitant (en dollars des États-Unis, à parités de pouvoir d'achat) est également assez élevé par comparaison internationale.

La Slovénie est parvenue à réduire le surdimensionnement de ses infrastructures hospitalières, héritage du régime communiste. Il y a encore certaines capacités excédentaires et des économies pourraient être réalisées dans les hôpitaux, mais le nombre de lits (par rapport à la population) est inférieur à celui qu'on observe dans les nouveaux États membres de l'UE et le nombre de médecins praticiens est également inférieur à la moyenne (tableau 2.1). Le secteur de la santé doit faire face aux pressions salariales constantes qu'exercent les professionnels de la santé et, à plus long terme, aux pressions sur les dépenses qui sont dues au vieillissement de la population. Il est donc souhaitable d'exploiter pleinement les possibilités d'amélioration de l'efficacité des dépenses de santé. Pour ce faire, on pourrait, par exemple, mieux surveiller la qualité et la sécurité des services hospitaliers et remplacer le financement du coût effectif des hôpitaux par une formule reposant sur des groupes homogènes de malades, avec des taux de rémunération des coûts prévisibles donnant lieu à une négociation collective, en établissant des listes de prix de référence pour les médicaments « interchangeables » et en centralisant les achats de médicaments et d'équipements médicaux, et aussi en réexaminant les interactions entre l'assurance publique obligatoire par l'Institut slovène d'assurance-maladie et les assureurs maladie du régime facultatif (Mattina et Gunnarsson, 2007).

Tableau 2.1. **Les ressources du secteur de la santé en comparaison internationale : médecins praticiens et lits d'hôpital**

Pour 100 000 habitants

	Lits d'hôpital		Médecins praticiens	
	1997	2006	1998 ¹	2006
Slovénie	565	478	219	236
Bulgarie	1 031	621	346	366
Estonie	775	565	306	329
Hongrie	818	792	309	304
Lettonie	975	759	273	292
Lituanie	1 023	801	374	365
Pologne	757	648	233	218
République slovaque	815	671	296	316
République tchèque	867	817	303	356
Roumanie	739	659	188	216
UE15	669	571

1. 1999 pour la Roumanie.

Source : Base de données d'Eurostat (2009), Population et conditions sociales, mars.

Le **secteur de l'éducation** est traditionnellement l'une des grandes priorités en Slovénie et d'énormes progrès ont été accomplis pour atteindre un niveau éducatif relativement élevé pour l'ensemble de la population. Les enfants slovènes passent autant d'années dans l'enseignement institutionnalisé que ceux des pays développés de l'OCDE. Si l'on considère la part des dépenses dans le PIB, il ne semble pas y avoir de pénurie générale de ressources, les dépenses publiques totales consacrées à l'éducation étant légèrement inférieures à 6 % en 2007, proportion qui compte parmi les plus fortes pour les nouveaux États membres de l'UE et est supérieure à la moyenne de l'UE15 (environ 5 % du PIB); le niveau relativement élevé des dépenses éducatives tient en partie à une masse salariale relativement forte. L'État représente l'essentiel des dépenses éducatives, les dépenses privées étant très faibles et correspondant surtout aux droits de scolarité perçus pour certains programmes universitaires. Malgré les réussites de la politique éducative, l'efficacité des dépenses pourrait être améliorée, notamment : i) en assurant un meilleur suivi d'indicateurs de résultats (par exemple, les taux de diplômés, les taux d'abandon, les résultats scolaires et les notes aux tests) et en les reliant, à l'échelon de l'établissement scolaire, au dispositif budgétaire; ii) en adoptant pour le financement des établissements primaires et secondaires une formule de financement qui se fasse davantage par tête, compte tenu du coût attendu des prestations; iii) en incitant les établissements scolaires à procéder à des recrutements conjoints et à la mise en commun d'enseignants pour faire face à la baisse prévue des effectifs scolaires dans le primaire et le secondaire; iv) en réduisant le nombre d'enseignants du primaire, relativement élevé, par le jeu des départs naturels et par un gel « sélectif » des recrutements, et en mettant en œuvre le plan de regroupement des petites écoles primaires; et v) en percevant des droits de scolarité dans l'enseignement supérieur, avec la mise en place de prêts étudiants et un ciblage des bourses au profit des étudiants à bas revenu, afin qu'ils échappent aux conséquences de droits de scolarité plus élevés (Mattina et Gunnarsson, 2007).

Dans le domaine de la **protection sociale**, la Slovénie a beaucoup progressé. L'un des principaux facteurs ayant contribué à ces progrès est l'évolution favorable du marché du travail, avec un chômage qui est tombé d'un point haut d'environ 9 % au cours de la première moitié des années 90 à quelque 4.5 % en 2008, proportion la plus faible parmi les nouveaux États membres de l'UE et l'une des plus basses pour l'UE (voir le chapitre 3). Dès lors, le risque de pauvreté après transferts sociaux est relativement faible par comparaison internationale. Malgré tout, comme on l'a indiqué précédemment, les dépenses de protection sociale sont relativement fortes en Slovénie. Or, le niveau relativement élevé des transferts (hors retraite) ne contribue guère à atténuer l'inégalité des revenus et à faire reculer la pauvreté. Toutefois, les transferts pourraient être plus efficaces s'ils étaient mieux ciblés, ce qui permettrait de diminuer les dépenses totales sans accroître l'inégalité et la pauvreté (Mattina et Gunnarsson, 2007).

Faire en sorte que le système fiscal fausse moins la croissance

La Slovénie a bien avancé dans la mise en place d'un système fiscal moderne, même si cela s'est fait plus progressivement que dans certains autres nouveaux États membres de l'UE, notamment les États baltes et la République slovaque. Après l'indépendance en 1991 et le passage de la planification centrale à l'économie de marché, il a fallu créer un nouveau système fiscal et une nouvelle administration fiscale. Les réformes des années 90 ont rapproché le système fiscal slovène de ceux en vigueur dans les pays

occidentaux et ont préparé la Slovaquie à son adhésion à l'UE, réalisée en 2004. Les mesures plus récentes visent à :

- **Favoriser l'investissement, en particulier étranger, en réduisant l'impôt sur les sociétés.** Le taux de l'impôt sur les sociétés a été progressivement ramené de 25 % en 2005 à 23 % en 2007, 22 % en 2008 et 21 % en 2009 et une nouvelle baisse, à 20 %, est prévue pour 2010. En outre, l'assiette de cet impôt a été élargie, malgré les divers avantages fiscaux en faveur de l'investissement qui l'ont réduite (notamment les mesures de 2006 en faveur de l'investissement dans la recherche-développement et, en 2008, le crédit d'impôt à l'investissement de 30 %, jusqu'à concurrence de 30 000 EUR).
- **Accroître l'offre de main-d'œuvre en réduisant l'impôt sur le revenu des personnes physiques.** Les réformes antérieures de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont diminué le nombre des tranches et des taux d'imposition¹². De plus, en 2006 l'impôt sur le revenu global a été transformé en impôt dual sur le revenu, avec un taux uniforme pour les revenus du capital et maintien de la taxation progressive pour les revenus actifs (emploi et entreprise non constituée en société)¹³. En 2008, des abattements supplémentaires généraux pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont été introduits, allégeant la charge fiscale, en particulier pour les bas revenus, et les déductions spéciales ont été réduites et simplifiées. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est perçu à la source pour les salariés, qui ne font pas de déclaration d'impôt sauf s'ils sont en désaccord sur le montant de l'impôt exigible.
- **Accroître la demande de travail en réduisant les coûts de main-d'œuvre.** L'impôt sur les salaires, introduit en 1996, a été progressivement supprimé entre 2006 et 2009.
- **Lutter contre la pollution.** Les taxes environnementales ont été renforcées.

Les mesures fiscales anciennes et récentes sont résumées à l'annexe 2.A3. On s'attachera brièvement dans cette section à une description du système fiscal slovène et à l'identification des principaux domaines dans lesquels il pourrait être amélioré. L'idée essentielle est qu'on pourrait encore alléger la pression fiscale globale, en particulier sur le travail, et qu'il faudrait davantage s'appuyer sur la fiscalité immobilière et peut-être aussi sur la fiscalité indirecte.

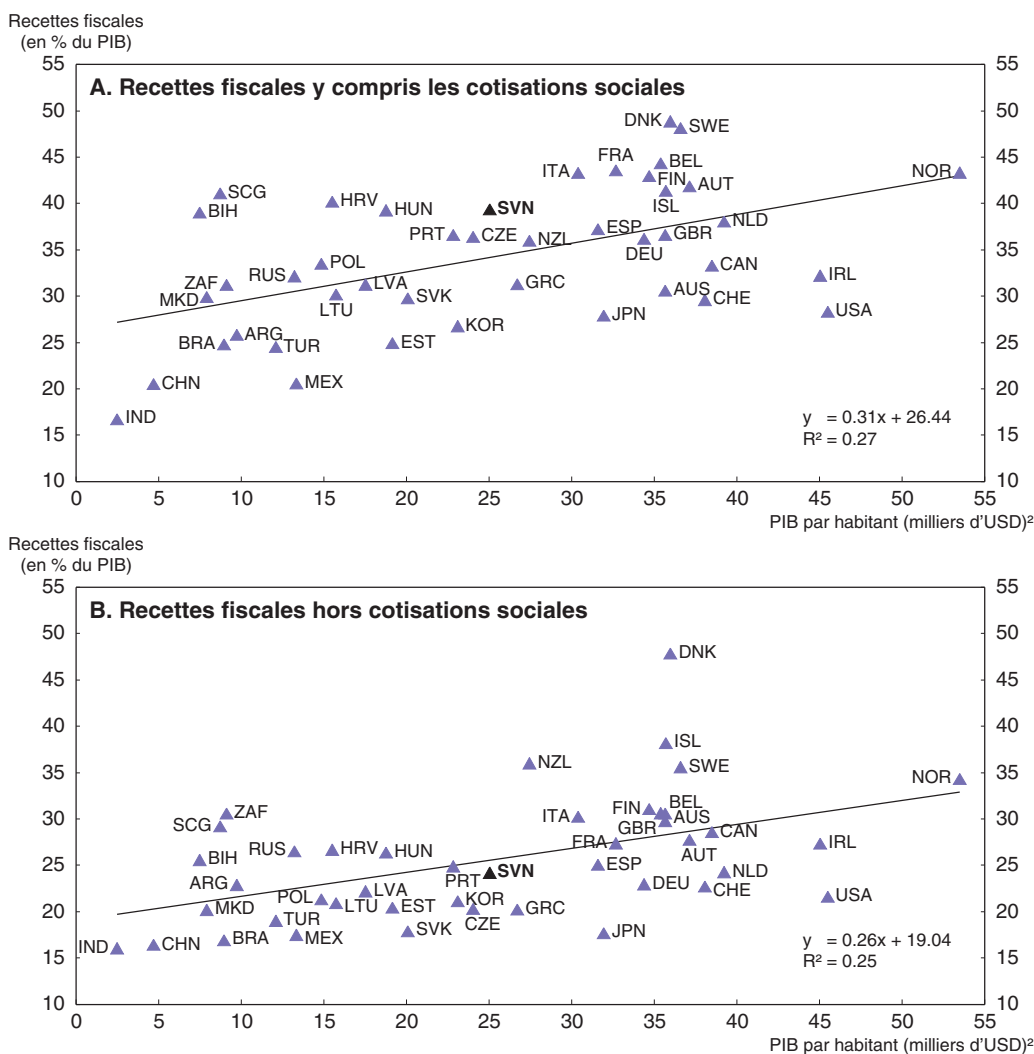
La pression fiscale est relativement forte...

L'impôt se répercute sur l'économie par toute une série de mécanismes. Dans le cas d'un pays en voie de rattrapage comme la Slovaquie, l'un des grands enjeux est de déterminer comment faire évoluer le système fiscal et collecter efficacement l'impôt sans nuire à la croissance économique et sans creuser davantage le fossé entre l'économie formelle et l'économie informelle. La pression fiscale globale (légèrement inférieure à 40 % du PIB) est relativement forte par comparaison internationale vu le stade de développement de la Slovaquie (graphique 2.13). Les autorités slovènes considèrent elles aussi que la pression fiscale est trop forte. C'est pourquoi elles envisagent de la réduire progressivement à moyen terme.

... et elle s'exerce principalement sur la consommation et le travail

La Slovaquie fait largement appel à l'impôt sur le travail et sur la consommation, alors que le capital est assez légèrement taxé; en 2007, plus de 70 % des recettes fiscales provenaient des cotisations de sécurité sociale et des impôts sur les biens et services, alors que l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne représentait qu'environ 14 % des

Graphique 2.13. Lien entre le ratio prélèvements fiscaux/PIB et le revenu par habitant : comparaison internationale

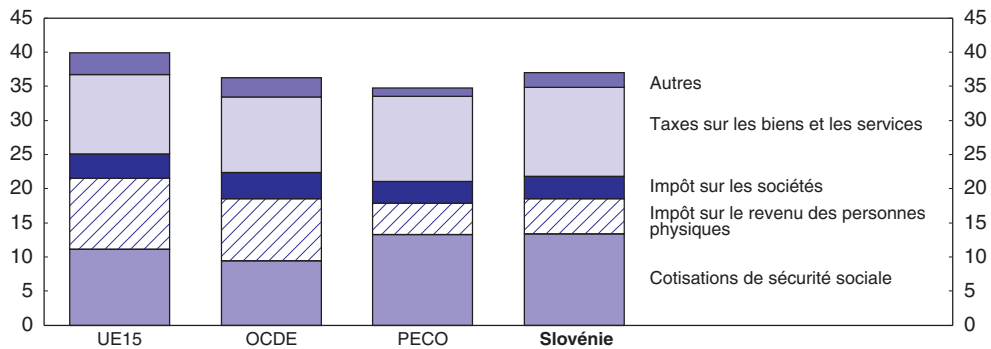
Données pour 2006 ou 2007¹

1. 2004 pour l'Argentine et pour la Serbie-Monténégro.
2. À parités courantes de pouvoir d'achat.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, février; FMI (2008), *Government Finance Statistics*, Fonds monétaire international, décembre; Banque mondiale (2009), *World Development Indicators – Base de données en ligne*, février; Banque mondiale (2008), *FYR Macedonia – Public Expenditure Review*, Rapport n° 42155-MK, février; ministère indien des Finances (2008), *Indian Public Finance Statistics 2007-2008*; Base de données CEIC pour la Chine.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644138315251>

recettes et l'impôt sur les sociétés moins de 9 % (graphique 2.14). Ce dosage de la fiscalité est similaire à celui qu'on observe dans un grand nombre d'autres pays qui ont mis en place de vastes systèmes de sécurité sociale financés par des cotisations qui sont fonction des revenus des travailleurs. Par ailleurs, la taxation relativement faible du capital vise à attirer l'investissement des entreprises, et en particulier l'investissement direct étranger, afin d'accélérer le rattrapage économique. Toutefois, les impôts sur la propriété sont eux aussi relativement faibles, bien qu'ils faussent moins la croissance économique que les impôts sur les revenus du capital¹⁴ (Johansson et al., 2008); les impôts sur la propriété ne

Graphique 2.14. **Composition des recettes fiscales**En pourcentage du PIB, 2007¹

1. Les chiffres totaux par zone sont des moyennes non pondérées calculés à partir des données de 2006 dans le cas des pays pour lesquels les données de 2007 n'étaient pas connues (Australie, Grèce, Japon, Mexique et Pologne). PECO couvre les pays d'Europe centrale et orientale qui sont membres de l'OCDE (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque).

Source : OCDE (2008), *Statistiques des recettes publiques* – Base de données en ligne et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644186152207>

représentent que 0.6 % du PIB et les impôts immobiliers 0.4 %, alors qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE les impôts sur la propriété atteignent 2 % du PIB. Les recettes des impôts sur le revenu et sur la propriété restant faibles, il faut des impôts sur la consommation relativement lourds pour financer les dépenses publiques. La taxation implicite de la consommation est de l'ordre de 24 %, soit un peu plus en moyenne dans l'UE25 et plus également qu'en République tchèque, en Pologne et en République slovaque, mais moins qu'en Hongrie (tableau 2.2). La Slovénie a introduit la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en juillet 1999 au taux de 19 % (avec un taux réduit de 8 %) et elle a relevé ces taux en 2002 à 20 % et 8.5 % respectivement. Le recouvrement de la TVA est plutôt efficace (graphique 2.15)¹⁵. Les taxes environnementales représentaient 3.1 % du PIB en 2006, soit plus que la moyenne pour l'UE, 2.6 %. La part des taxes environnementales dans le PIB est passée de 3 % en 2000 à 3.4 % en 2003, mais elle a baissé ces dernières années, également parce que l'assiette de ces taxes est généralement quantitative, tant et si bien que leur part diminue avec la hausse des prix. Il faut donc les ajuster régulièrement, ce qui a été fait avec leur relèvement récent (voir ci-dessus). Il faudrait que la Slovénie améliore encore

Tableau 2.2. **Taux d'imposition implicites de la consommation**¹

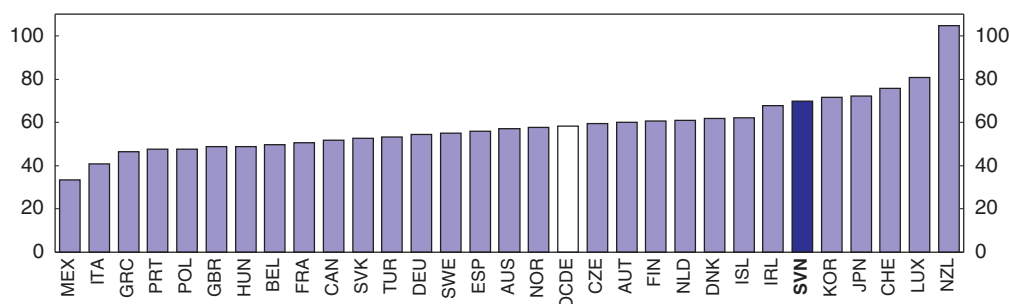
En pourcentage

	1995-99	2000-04	2005-06
Slovénie	24.8	24.3	24.2
Hongrie	28.6	26.4	26.1
Pologne	20.3	17.9	19.9
République slovaque	23.4	20.3	21.2
République tchèque	20.2	19.8	21.7
UE25	21.3	21.2	22.1

1. Le taux d'imposition implicite est obtenu en divisant les recettes des impôts sur la consommation par l'assiette macroéconomique de ces impôts.


Source : Commission européenne.

Graphique 2.15. **Efficacité de la TVA, mesurée par le ratio de recettes de la TVA¹**
2005²



1. Le ratio de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est le ratio entre les recettes effectives de TVA et les recettes qui seraient théoriquement obtenues si la TVA était appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale. Ce ratio donne une indication de l'efficacité de la TVA dans un pays par rapport à une norme. Le calcul pour le Canada prend uniquement en compte la TVA fédérale, et le chiffre global pour l'OCDE est une moyenne non pondérée des données concernant les pays indiqués.
2. 2007 pour la Slovénie.

Source : OCDE (2008), *Tendances des impôts sur la consommation* et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644188876420>

l'efficacité de ces taxes à objectif environnemental en établissant un lien plus étroit avec les émissions de polluants, notamment dans le cas des taxes sur les transports.

L'impôt sur le travail est relativement élevé en raison des fortes cotisations de sécurité sociale, alors que l'impôt sur le revenu des personnes physiques est relativement faible. Le coin fiscal sur le travail pour l'ouvrier célibataire rémunéré au salaire moyen atteint actuellement 42.5 % des coûts de main-d'œuvre; il a baissé de près de 3½ points depuis 2001, essentiellement grâce à la suppression graduelle de l'impôt sur les salaires. Du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu et de l'absence de plafonnement des cotisations de sécurité sociale aux niveaux élevés de revenu, le coin fiscal sur le travail est très progressif, avec un taux qui va de 40 % environ pour un salaire égal aux deux tiers du salaire moyen à 56 % environ pour un salaire égal à cinq fois le salaire moyen. Avant l'élimination de l'impôt sur les salaires, la progressivité du coin fiscal sur le travail était encore plus marquée, puisque l'impôt sur les salaires était lui-même progressif. Son élimination a donc surtout profité aux salaires élevés (tableau 2.3). Un coin fiscal sur le travail très prononcé n'est pas inhabituel en Europe centrale et dans l'ensemble de l'UE. La taxation du travail en Slovénie est supérieure à la moyenne OCDE et similaire à la moyenne pour l'UE15; elle est également similaire à celle de la République tchèque et inférieure à celle de la Hongrie, mais plus forte qu'en République slovaque (tableau 2.4). La taxation relativement forte du travail transparaît également dans le taux d'imposition implicite du travail, qui s'est maintenu ces dix dernières années à environ 38 %, soit plus que la moyenne pour l'UE25 (tableau 2.5).

Le coin fiscal sur les bas salaires augmente les coûts de main-d'œuvre pour les salariés peu qualifiés et pour les jeunes qui veulent entrer sur le marché du travail, ce qui a tendance à limiter leurs possibilités d'emploi. De fait, les taux d'activité sont relativement faibles pour les jeunes et aussi pour les travailleurs âgés, et ces catégories paraissent plus vulnérables à l'impôt sur le travail que les travailleurs d'âge essentiellement actif. Par exemple, les étudiants exerçant un emploi bénéficient d'une déduction spéciale, qui réduit considérablement leur impôt, mais une fois leurs études terminées, ils sont soumis au

Tableau 2.3. **Évolution du coin fiscal sur le travail pour un salarié célibataire à différents niveaux de salaire**

En pourcentage

Niveau de salaire (% de la moyenne)	67 %	Moyenne	167 %	300 %	500 %
Coin fiscal sur le travail¹					
2001	43.5	46.2	50.9	56.6	62.6
2005	41.8	45.6	52.3	59.0	62.1
2008	40.2	42.7	48.0	54.7	57.5
2009	39.9	42.5	47.6	53.3	56.1
Variation 2001-09 (points de %)	-3.6	-3.7	-3.3	-3.3	-6.5
Composantes du coin fiscal					
Impôt sur le revenu des personnes physiques					
2001	8.5	11.1	15.9	19.4	22.2
2005	6.8	10.5	15.1	18.5	21.6
2008	6.7	9.2	13.8	19.3	22.2
2009	7.0	9.6	14.7	20.4	23.2
Cotisations salariales de sécurité sociale					
2001	18.4	18.4	18.4	17.8	16.9
2005	18.4	18.4	17.8	16.9	16.9
2008	18.9	18.9	18.7	18.3	18.3
2009	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Cotisations patronales de sécurité sociale					
2001	13.3	13.3	13.3	12.8	11.5
2005	13.4	13.4	13.0	12.3	12.3
2008	13.7	13.7	13.6	13.4	13.4
2009	13.9	13.9	13.9	13.9	13.9
Impôts sur les salaires					
2001	3.3	3.3	3.3	6.5	12.2
2005	3.2	3.2	6.3	11.3	11.3
2008	0.9	0.9	1.9	3.7	3.7
2009	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

1. En pourcentage des coûts de main-d'œuvre.

Source : Ministère des Finances.

Tableau 2.4. **Coin fiscal sur le travail pour un salarié célibataire : comparaison internationale**

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre, 2007

Niveau de salaire (% de la moyenne)	67 %	Moyenne	167 %
Slovénie (2009)	39.9	42.5	47.6
Hongrie	45.9	54.4	58.6
Pologne	41.6	42.8	43.8
République slovaque	35.6	38.5	40.5
République tchèque	40.5	42.9	46.7
Moyenne OCDE	33.8	37.7	42.1
Moyenne UE15	38.0	42.5	47.7

Source : OCDE (2007), *Les impôts sur les salaires, 2006-07* et ministère des Finances.

Tableau 2.5. **Taux d'imposition implicites du travail**
En pourcentage¹

	1995-99	2000-04	2005-06
Slovénie	37.9	37.6	37.6
Hongrie	43.0	40.0	38.4
Pologne	36.1	32.9	33.8
République slovaque	38.3	36.2	31.6
République tchèque	40.3	41.1	41.4
UE25	35.9	35.6	34.9

1. Le taux d'imposition implicite est calculé en divisant les recettes des prélèvements sur le travail par l'assiette macroéconomique de ces prélèvements.

Source : Commission européenne.

même coin fiscal sur le travail que les autres travailleurs et rencontrent donc des difficultés pour trouver un emploi dans le secteur formel. Le niveau élevé des prélèvements sur le travail a aussi un effet négatif sur l'activité des travailleurs âgés et renforce l'incitation à une cessation précoce de l'activité qui résulte du système de retraite. Le taux d'activité des travailleurs d'âge essentiellement actif est élevé en Slovénie, mais on constate aussi que les prélèvements sur le travail créent un phénomène d'évasion de l'impôt par exercice d'un deuxième emploi dans le secteur informel. En outre, le niveau relativement élevé du coin fiscal sur le travail fait courir le risque d'un exode de capital humain pour la catégorie des travailleurs très qualifiés. Enfin, l'impôt sur le travail, nettement supérieur à l'impôt sur les dividendes, incite à la transformation de revenus salariaux en revenus du capital distribués.

Enjeux des réformes fiscales futures

L'un des principaux enjeux de politique fiscale est de réduire encore les distorsions fiscales sur le marché du travail tout en procurant des recettes suffisantes au système de sécurité sociale. Pour atteindre cet objectif, une solution consiste à accroître l'efficacité des dépenses publiques de façon à pouvoir alléger la pression fiscale sur le travail et le ratio prélèvements obligatoires/PIB sans compromettre l'assainissement budgétaire et les services publics. Il faudrait surtout s'efforcer de réduire les cotisations patronales de sécurité sociale. Pour compenser les recettes perdues, il faudrait que le gouvernement : i) examine la législation fiscale pour déterminer les possibilités et éventuelles modalités d'un élargissement de l'assiette; ii) augmente les impôts sur la propriété¹⁶; iii) (si possible) relève l'impôt sur les dividendes (ce qui devrait également moins inciter à convertir des revenus salariaux en revenus du capital); et, si cela n'est pas suffisant, iv) finance le reste des moins-values de recettes en alourdissant la fiscalité indirecte. Il ne faudrait toutefois envisager un relèvement de la TVA qu'au moment où l'économie se sera de nouveau renforcée et où la demande intérieure sera suffisamment résiliente pour faire face à cette mesure. Les réformes fiscales devraient aussi améliorer la conception des taxes environnementales en renforçant le lien avec la pollution.

Encadré 2.5. **Recommandations en vue d'assurer la viabilité des finances publiques et d'améliorer l'efficacité**

La politique budgétaire durant la période actuelle de ralentissement économique

- Le faible niveau d'endettement ouvre des possibilités de mesures discrétionnaires temporaires en 2009 conformément à la stratégie coordonnée de l'UE. Mais la Slovénie devrait choisir en priorité les mesures qui contribueront à améliorer sa croissance potentielle au cours des années ultérieures (par exemple, les investissements publics ou les dépenses publiques en capital humain, les déductions fiscales en faveur de l'investissement et de la recherche-développement) et éviter celles qui pourraient avoir un impact négatif sur la viabilité à long terme.
- À mesure que la reprise s'installera, il faudra que la politique budgétaire revienne à une trajectoire d'assainissement rigoureuse.

Maîtriser les dépenses et améliorer leur efficacité

- Maîtriser mieux les dépenses publiques en fixant un plafond pluriannuel de progression. Ce plafond, transparent et aussi large que possible, devra être adopté par le Parlement.
- Améliorer l'action administrative en établissant un lien plus étroit entre la performance et la budgétisation.
- Cibler mieux les transferts sociaux pour les rendre plus efficaces, de façon qu'ils diminuent sans accroître l'inégalité et la pauvreté.

Assurer la viabilité à long terme du système budgétaire

- Revenir dès que possible à la stratégie de préfinancement partiel des coûts du vieillissement – qui comptent parmi les plus élevés dans l'UE – lorsque la crise s'apaisera, en équilibrant le budget à moyen terme.
- Rendre le système de retraite plus transparent.
- Accélérer le relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes qui est prévu dans la loi de 1999 sur l'assurance-retraite et l'assurance-invalidité.
- Relever encore l'âge de la retraite pour les hommes et pour les femmes, en prenant si possible l'avis d'une commission d'experts pour décider de l'amplitude de ce relèvement. Lorsqu'il aura été mis en place progressivement, et que l'espérance de vie à l'âge de la retraite à taux plein aura atteint un niveau approprié, il faudra lier les relèvements ultérieurs de l'âge de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie et accroître en conséquence la durée à valider. Il faudrait aligner les conditions de retraite des femmes sur celles des hommes.
- Abaisser le taux de remplacement, par exemple en n'indexant plus les retraites sur les salaires, mais sur les prix, ou en allongeant la durée de cotisation exigée pour pouvoir percevoir la pension à taux plein.
- Envisager de transformer le régime actuel à prestations définies en régime à cotisations définies théoriques.

Faire en sorte que l'impôt fausse moins l'emploi et la croissance

- Si l'on parvient à améliorer l'efficacité des dépenses, le ratio prélèvements obligatoires/PIB pourra être réduit sans compromettre l'assainissement budgétaire et les services publics.
- La structure fiscale devrait évoluer dans le sens d'une plus faible taxation du travail et d'une plus forte fiscalité immobilière et indirecte. Mais un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée ne devra être envisagé qu'une fois que l'économie se sera renforcée et que la demande intérieure sera suffisamment résiliente pour supporter cette mesure.

Notes

1. Des programmes économiques de préadhésion ont été publiés en août chaque année. Le premier programme de convergence a été publié en mai 2004 et mis à jour en décembre 2004, les autres ayant été publiés chaque année en décembre.
2. Un fonds spécial a été créé à cet effet, mais seulement pour la hausse des salaires de 2008.
3. Cet argument d'économie politique qui consiste à transférer les coûts de transition sur le système d'assurances sociales a été invoqué pour la Pologne par Keane et Prasad (2000), mais il vaut probablement également pour les autres nouveaux États membres de l'UE, notamment la Slovaquie.
4. Selon les estimations d'Eurostat, l'âge moyen de la retraite pour l'ensemble des travailleurs était de 59.8 ans en 2006, contre 61.2 ans en moyenne dans l'UE. Selon l'Institut d'assurance-retraite et d'assurance-invalidité, les hommes prennent leur retraite à 60 ans et 4 mois en moyenne, et les femmes à 57 ans et 2 mois. Entre 2000 et 2004, l'âge moyen des nouveaux bénéficiaires de la pension de vieillesse a régulièrement augmenté sous le régime général, mais cette augmentation a cessé en 2005 et 2006.
5. Le régime de retraite par capitalisation n'est obligatoire que pour certaines professions, où l'emploi jusqu'à l'âge d'ouverture de la retraite à taux plein est peu probable. Il est facultatif pour les autres travailleurs.
6. Les écarts de viabilité S1 et S2 ont augmenté récemment du fait de la dégradation du solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles. Dans les calculs antérieurs, qui reposaient sur la situation budgétaire de départ en 2006, l'écart S1 pour la Slovaquie était égal à 3.5 % du PIB et l'écart S2 à 7 % (Commission européenne, 2008).
7. Hypothèse prudente, car la Commission européenne estimait à environ 4 % la croissance viable de la Slovaquie pour la décennie qui vient de s'écouler.
8. L'augmentation très progressive de l'âge de la retraite pour les femmes est typique de la politique slovaque de consensus, qui exige pour toute modification législative l'accord des partenaires sociaux au sein du Conseil économique et social.
9. Il y a équité entre générations ou neutralité actuarielle d'une génération à l'autre si la charge que représente la dette publique initiale explicite et implicite est partagée également entre les générations actuelles et les générations futures et chaque génération couvre par ses cotisations la valeur actuarielle de ses pensions futures de retraite (Beetsma et Oksanen, 2008).
10. Mattina et Gunnarsson (2007) ont essayé de mesurer l'efficacité des dépenses publiques slovaques dans les domaines de la santé, de la protection sociale et de l'éducation. Ils ont utilisé à cet effet l'analyse d'enveloppement des données, technique qui compare les dépenses publiques (intrants) et les résultats entre les pays et qui retient comme référence les pays les plus performants aux divers niveaux d'intrants (pays à la frontière). Selon ces auteurs, les résultats obtenus par la Slovaquie sont nettement inférieurs dans les trois domaines à ceux des pays les plus performants qui ont un niveau similaire de dépenses.
11. À en juger par un sondage d'opinion de 1999, la population était satisfaite dans sa grande majorité des médecins généralistes et des pharmaciens, mais un peu moins satisfaite des médecins spécialistes de ville et des dentistes. Les causes d'insatisfaction étaient surtout les délais d'attente et les procédures administratives complexes. Les personnes interrogées considéraient généralement que développer la médecine privée améliorerait la qualité des soins et les patients traités par des médecins privés étaient plus satisfaits que ceux traités dans le secteur public (Jakubowski, 2002).
12. 1991 : cinq tranches, taux de 19 % à 45 %; 1994 : six tranches, taux de 17 % à 50 %; 2005 : cinq tranches, taux de 16 % à 50 %; 2007 : trois tranches, taux de 16 %, 27 % et 41 %.
13. Le principal objectif de l'impôt dual sur le revenu est de favoriser l'investissement et d'empêcher les sorties de capitaux à l'étranger. Les revenus du capital (dividendes, intérêts et plus-values) sont taxés à un taux unique de 20 %. Les revenus d'intérêts relevant de la directive « épargne » et versés aux personnes physiques résidant dans un autre pays de l'UE ne sont pas taxés et les revenus d'intérêts des dépôts bancaires des nationaux sont exonérés d'impôts jusqu'à 1 000 EUR.
14. En Slovaquie, la taxation des biens immobiliers ne concerne que les grandes propriétés résidentielles et les résidences secondaires.
15. Le ratio de recettes de TVA utilisé ici ne donne néanmoins qu'une idée très approximative de l'efficacité du recouvrement de la TVA, car il ne reflète pas seulement l'efficacité de

l'administration de l'impôt, mais subit également les effets des exonérations, taux réduits et autres régimes spéciaux.

16. La mise en place d'un impôt immobilier à plus large assiette devrait se doubler d'une diminution des transferts aux communes. Une telle réforme suscitera une résistance politique qu'on pourrait néanmoins surmonter en mettant en place un impôt immobilier progressif. Toutefois, le financement des communes n'a été réformé qu'en 2007, les communes ne recevant plus une partie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, régime qui avantageait la ville de Ljubljana.

Bibliographie

- Ahčan, A. et S. Polanec (2008), « Social Security and Retirement During Transition: Microeconomic Evidence from Slovenia », *LICOS Discussion Paper*, n° 22108, Centre for Institutions and Economic Performance, K.U. Leuven.
- Beetsma, R.M. et H. Oksanen (2008), « Pensions under Ageing Populations and the EU Stability and Growth Pact », *CESifo Economic Studies*, vol. 54, n° 4, Oxford University Press.
- Bos, F. (2007), « The Dutch Fiscal Framework and the Role of the Central Planning Bureau », *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Banque d'Italie, Actes de la réunion sur les finances publiques, Perugia, 29-31 mars.
- Bouthevillain, C., L. Paul et J. Pavot (2007), « Debt Retrenchment Strategies and Control of Public Spending », *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Banque d'Italie, Actes de la réunion sur les finances publiques, Perugia, 29-31 mars.
- Commission européenne (2005), « The 2005 Projections of Age-related Expenditure (2004-50) for the EU-25 Member States: Underlying Assumptions and Projection Methodologies », *Économie européenne*, Rapport spécial, n° 4, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission européenne (2008), « Public Finances in EMU – 2008 », *Économie européenne*, n° X, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission européenne (2009), « 2009 Ageing Report », *European Economy (provisional version)*, n° 2, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Egoumé-Bossogo, P. et A. Tuladhar (2006), « Tax, Welfare, and Pension Reforms in Slovenia: Implications for Work Incentives and Labor Participation », *Document de travail du FMI*, n° 06/298, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Fox, L. (2003), « Safety Nets in Transition Economies: A Primer Paper », *Social Protection Discussion Paper*, n° 0306, Banque mondiale, Washington, DC.
- Giammarioli, N. et al. (2007), « Assessing Fiscal Soundness, Theory and Practice », *Occasional Paper*, n° 56, Banque centrale européenne, Francfort.
- Guichard, S. (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 553, OCDE, Paris.
- IMAD (Institute of Macroeconomic Analysis and Development) (2008), *Development Report 2008*, IMAD, Ljubljana.
- Jakubowski, E. (dir. pub.) (2002), *Health Care Systems in Transition: Slovenia*, vol. 4, n° 3, Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé, Copenhague.
- Johansson, Å. et al. (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 620, OCDE, Paris.
- Keane, M.P. et E. Prasad (2000), « Inequality, Transfers and Growth – New Evidence from the Economic Transition in Poland », *Document de travail du FMI*, n° 00/117, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Ljungman, G. (2008), « Expenditure Ceilings – A Survey », *Document de travail du FMI*, n° 08/282, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Majcen, B. et M. Verbič (2008), « The Slovenian Pension System in the Context of Upcoming Demographic Developments », dans Holzmann, R., L. MacKellar et J. Repansek (dir. pub.), *Pension Reform in South-Eastern Europe: Linking to Labor and Financial Market Reforms*, Banque mondiale, Washington DC.

- Mattina, T.D. et V. Gunnarsson (2007), « Budget Rigidity and Expenditure Efficiency in Slovenia », *Document de travail du FMI*, n° 131, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Oksanen, H. (2001), « Pension Reforms for Sustainability and Fairness », *CESifo Forum*, n° 4, Winter, Ifo Institute for Economic Research, Munich.
- Roseveare, D. (2002), « Enhancing the Effectiveness of Public Expenditure in Sweden », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 345, OCDE, Paris.
- Sambt, J. (2008), « Demographic Pressure on the Public Pension System », *Informatika*, vol. 32, n° 2, Slovenian Society Informatika.
- Sinn, H.W. (2000), « Pension Reform and Demographic Crisis: Why a Funded System is Needed and Why it is not Needed », *International Tax and Public Finance*, vol. 7, n° 4-5, Springer Netherlands.
- Stanovnik, T. (2002), « The Political Economy of Pension Reform in Slovenia », dans Fultz, E. (dir. pub.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 2: Restructuring of Public Pension Schemes – Case Study of the Czech Republic and Slovenia*, International Labour Organization, Budapest.
- Wierds, P. (2007), « How do Expenditure Rules Affect Fiscal Behaviour? », *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Banque d'Italie, Actes de la réunion sur les finances publiques, Perugia, 29-31 mars.
- Williamson, J.B. (2001), « Future Prospects for Notional Defined Contribution Schemes », *CESifo Forum*, n° 4, hiver, Ifo Institute for Economic Research, Munich.

ANNEXE 2.A1

Les programmes de convergence et de stabilité de la Slovénie et l'évolution budgétaire effective

Comme on l'a indiqué dans le texte principal, le solde budgétaire s'est davantage amélioré que ce que prévoyaient les programmes à moyen terme. Pour comprendre les facteurs fondamentaux à l'origine de ces résultats meilleurs que les prévisions budgétaires récentes, on a analysé des programmes annuels de 2002 à 2006 en décomposant les différences entre l'évolution prévue et l'évolution effective du solde budgétaire en trois déterminants, à savoir les différences concernant le ratio recettes/PIB, la croissance du PIB et les dépenses nominales. Le premier facteur (différence entre l'évolution prévue et l'évolution effective du ratio recettes/PIB) subit les effets des variations de l'élasticité de l'impôt et ceux des nouvelles mesures budgétaires. Les deux derniers facteurs subdivisent la différence entre l'évolution prévue et l'évolution effective du ratio dépenses/recettes en deux différences : celle entre la croissance prévue et la croissance effective du PIB nominal et celle entre les dépenses prévues et effectives. Les principaux constats sont les suivants :

- Le solde budgétaire meilleur que prévu est dû essentiellement à une croissance nominale du PIB supérieure aux prévisions dans les programmes 2004, 2005 et 2006.
- Les recettes supérieures à celles attendues (par rapport au PIB), à la faveur d'une plus forte élasticité de l'impôt ou des nouvelles mesures budgétaires, ont elles aussi contribué à l'amélioration du solde budgétaire au cours des programmes les plus récents.
- En revanche, la croissance effective des dépenses a été plus forte que prévu, ce qui dénote une maîtrise insuffisante des dépenses en 2006 et 2007. Toutefois, pour les programmes de 2002 et 2003, la croissance effective des dépenses a été plus faible que prévu, ce qui montre que la maîtrise des dépenses s'est relâchée plus récemment.

Dans cette analyse des programmes, on s'attachera surtout à la différence entre l'évolution prévue et l'évolution effective du solde budgétaire pour les différentes années. Afin de neutraliser l'impact de la révision des données pour l'année de référence (généralement, l'année en cours d'un programme donné), on ne compare pas la différence de niveau de déficit, mais la différence entre l'évolution prévue et l'évolution effective du déficit. Cette différence est décomposée en trois facteurs (voir l'encadré 2.A1.1 pour plus de détails; pour une étude similaire, voir Moulin, L. et P. Wierds, [2006], « How Credible are Multiannual Budgetary Plans in the EU? », *Fiscal Indicators*, Banque d'Italie, Actes de la réunion sur les finances publiques, Perugia, 30 mars-1^{er} avril) :

- Le premier facteur concerne la différence entre la croissance nominale prévue et la croissance nominale effective du PIB. Si la croissance effective est supérieure à celle

prévue, les recettes publiques ont tendance à augmenter (avec un ratio recettes/PIB inchangé) et le ratio dépenses/PIB a tendance à diminuer (avec des dépenses nominales inchangées), de sorte que le déficit budgétaire est inférieur aux prévisions.

- Le deuxième facteur concerne la différence entre la croissance des dépenses nominales prévue et la croissance effective de ces dépenses.
- Le troisième facteur concerne la différence entre le ratio recettes/PIB prévu et le ratio effectif. Cette différence peut être due à une modification de l'élasticité de l'impôt (par rapport aux prévisions) et/ou à de nouvelles mesures du côté des recettes.

Encadré 2.A1.1. Facteurs explicatifs de l'écart entre le solde prévu et le solde effectif

Nous déterminons l'écart entre l'évolution prévue et l'évolution effective du solde budgétaire entre une année future donnée et l'année de référence. Pour cette analyse, on peut s'appuyer sur les variations de deux facteurs : le ratio recettes/PIB et le ratio dépenses/PIB. Ce dernier peut être lui-même décomposé de façon à distinguer l'impact de l'écart entre la croissance prévue et la croissance effective du PIB, d'une part, et d'autre part l'écart entre la croissance prévue et la croissance effective des dépenses nominales.

Soit D_0^F le ratio prévu dépenses/PIB de l'année de référence d'un programme donné (par exemple l'année 2005 du programme 2005); soit D^F le ratio prévu dépenses/PIB de l'année future (par exemple, 2006 dans le programme 2005); soit D_0^A le ratio effectif dépenses/PIB de l'année de référence (données Eurostat); soit D^A le ratio effectif de dépenses pour l'année future (2005, dans notre exemple). Nous utilisons les mêmes conventions pour le PIB (Y).

Le facteur à déterminer est l'écart entre la variation prévue du ratio dépenses/PIB et la variation effective de ce ratio :

$$\Delta = \left(\frac{D^F}{Y^F} - \frac{D_0^F}{Y_0^F} \right) - \left(\frac{D^A}{Y^A} - \frac{D_0^A}{Y_0^A} \right)$$

En reformulant :

$$\Delta = \frac{D^F}{Y^F} - \frac{D^A}{Y^A} + \frac{D_0^A}{Y_0^A} - \frac{D_0^F}{Y_0^F}$$

Ou :

$$\Delta = \frac{D^F - D^A}{Y^F} - \frac{D^A}{Y^A} \left(1 - \frac{Y^A}{Y^F} \right) - \frac{D_0^F - D_0^A}{Y_0^F} + \frac{D_0^A}{Y_0^A} \left(1 - \frac{Y_0^A}{Y_0^F} \right)$$

Ou :

$$\Delta = \frac{D^F - D^A}{Y^F} - \frac{D_0^F - D_0^A}{Y_0^F} + \frac{D_0^A}{Y_0^A} \left(1 - \frac{Y_0^A}{Y_0^F} \right) - \frac{D^A}{Y^A} \left(1 - \frac{Y^A}{Y^F} \right)$$

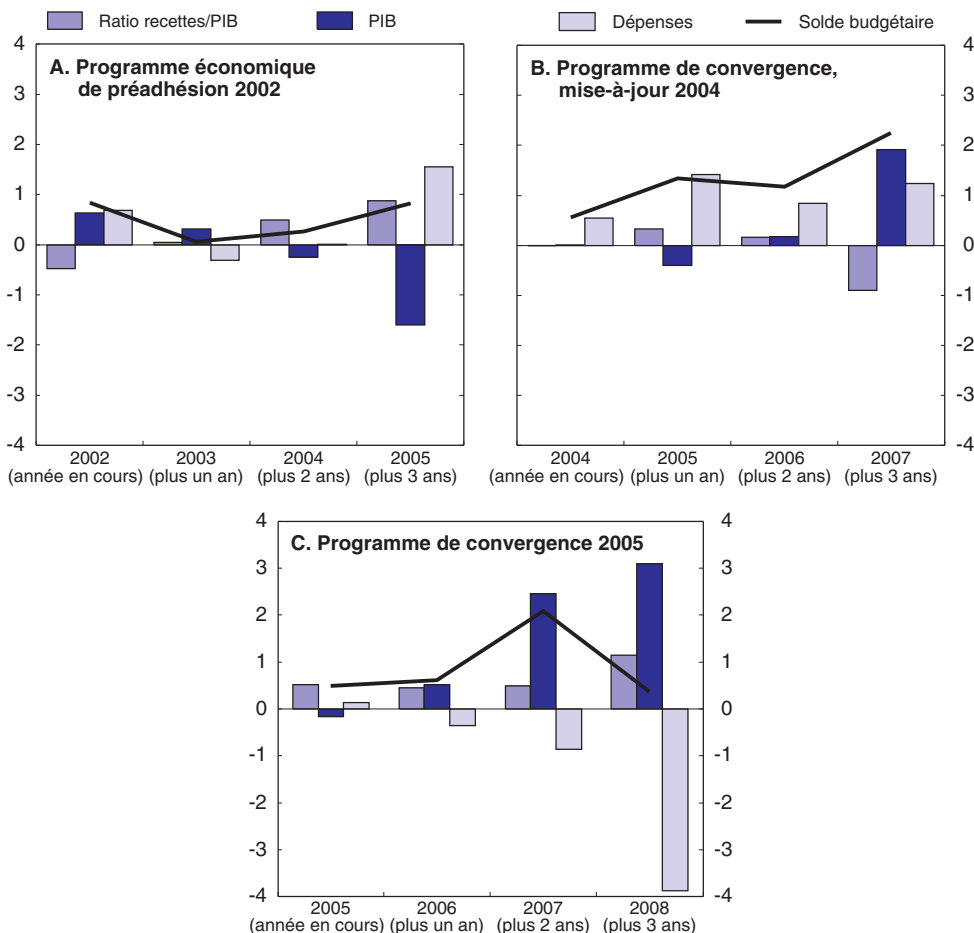
Le premier terme représente l'erreur de prévision des *variations des dépenses nominales*. Il compare implicitement la croissance prévue des dépenses et la croissance effective pour les deux années. Le deuxième terme représente l'impact de l'erreur de prévision de la croissance du PIB sur le ratio dépenses/PIB. Nous assimilons cet impact à celui des stabilisateurs automatiques.

Les graphiques 2.3 et 2.A1.1 illustrent les résultats pour les programmes de convergence et de stabilité de 2002 à 2006. Pour tous ces programmes, le solde budgétaire s'est amélioré davantage que prévu; c'est ce que montre la ligne continue des graphiques,

qui a toujours été positive, sauf pour les deux premières années du programme de 2003 et pour la troisième année du programme de 2004. Alors que pour les programmes de 2002 et 2003, l'hypothèse de croissance du PIB nominal était trop optimiste, pour les programmes 2004, 2005 et 2006, la croissance effective a été supérieure à celle prévue. Pour le programme de 2002, un ratio recettes/PIB supérieur aux prévisions et une progression des dépenses inférieure aux prévisions ont contribué à l'amélioration du solde budgétaire, tandis que pour le programme de 2003, la croissance des dépenses inférieure aux prévisions a été la seule source d'amélioration du solde budgétaire (par rapport aux prévisions); mais cette amélioration a été très faible, car le ratio recettes/PIB et la croissance du PIB ont été inférieurs aux prévisions. L'évolution a été très différente pour les trois derniers programmes (2004, 2005 et 2006), car la progression effective des dépenses en 2006 et 2007 s'est révélée plus rapide que celle prévue dans les programmes pour ces années. Cela a été compensé par la plus forte croissance du PIB et par un ratio recettes/PIB supérieur aux prévisions.

Graphique 2.A1.1. Écart entre la variation effective et la variation prévue du solde budgétaire et principales causes de cet écart¹

Écart entre la variation effective et la variation prévue, en pourcentage



1. Données cumulées par rapport à l'année de référence, c'est-à-dire l'année antérieure au programme.

Source : République de Slovénie (2002), *Pre-accession Economic Programme*; République de Slovénie (2004), *Convergence Programme – Update* et République de Slovénie (2005), *Convergence Programme*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644207452420>

Par exemple, pour le programme publié à la fin de 2006 (graphique 2.3), le déficit budgétaire attendu devait atteindre -1.6% du PIB en 2008, contre -1.4% en 2005 (données provisoires pour l'année de référence). Le programme de 2006 prévoyait donc une légère dégradation budgétaire de 0.2 point entre 2005 et 2008. Le déficit effectif a été identique aux données provisoires pour l'année de référence 2005 (-1.4% du PIB) mais plus satisfaisant que prévu en 2008 (-0.9% du PIB), soit une amélioration de 0.5 point, au lieu de la dégradation prévue de 0.2 point, ce qui implique une amélioration de 0.7 point ($0.5+0.2$) par rapport au programme; c'est ce qu'illustre la ligne continue du graphique 2.3. La croissance du PIB supérieure aux prévisions (stabilisateurs automatiques) a amélioré le solde budgétaire (par rapport aux prévisions) de 2.5 points et le ratio recettes/PIB de 1.9 point, tandis que la progression des dépenses supérieure aux prévisions a contribué à une dégradation du solde budgétaire à hauteur de 3.8 points de PIB.

ANNEXE 2.A2

Comptabilité générationnelle : simulation illustrant l'impact patrimonial d'un préfinancement des dépenses liées à l'âge sur les générations jeunes et âgées

S'appuyant sur un cadre de comptabilité générationnelle (s'inspirant de celui appliqué à la France par J.-F. Ouvrard, 2007, et de Auerbach et al., 1994 et 1999, et Langenus, 2006), cette annexe a pour but d'illustrer l'impact sur le patrimoine net des diverses générations d'une politique visant à préserver la viabilité des finances publiques malgré la hausse des coûts liés au vieillissement, et ce pour deux options. Avec la première, on s'efforce d'assurer la viabilité au moyen d'une hausse immédiate et permanente de l'impôt, alors qu'avec la seconde, cet objectif est poursuivi au moyen d'un ajustement progressif et annuel de l'impôt. En simulant ces deux scénarios, on peut analyser pour la période de simulation les trajectoires du solde budgétaire et de la dette qui en résultent et on peut les comparer au scénario de base (aucun ajustement pour assurer la viabilité des finances publiques). À partir des hypothèses sur le degré auquel chaque génération bénéficie des dépenses publiques et contribue aux recettes budgétaires, la trajectoire prévue du solde budgétaire nous permet d'obtenir le patrimoine net des diverses générations pour chaque scénario. En comparant ces résultats, nous pouvons déterminer quelles générations seront perdantes ou gagnantes, en fonction du scénario.

Plus précisément, les hypothèses sont les suivantes pour le scénario de base (évolution spontanée de la dette et du solde budgétaire résultant des prévisions macroéconomiques et du vieillissement) :

- Prévisions macroéconomiques pour 2007-60 du Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique de la Communauté européenne.
- Prévisions démographiques adoptées par le Groupe de travail sur le vieillissement (2007-60).
- Prévisions provisoires des dépenses liées au vieillissement (retraite, santé, dépendance, chômage et éducation) du Groupe de travail sur le vieillissement pour 2007-60. Au-delà de 2060, les dépenses liées au vieillissement sont censées se stabiliser. Les autres dépenses primaires sont censées être constantes en proportion du PIB. La charge d'intérêts est liée au niveau d'endettement, avec une hypothèse de taux d'intérêt de 5 %. Les hypothèses des prévisions concernant le vieillissement sont résumées dans le tableau 2.A2.1.
- Les dépenses pour les retraites et la dépendance sont censées ne bénéficier qu'aux personnes de plus de 62 ans et les dépenses d'éducation uniquement aux personnes de moins de 23 ans. Ces deux catégories de dépenses sont réparties également entre les

Tableau 2.A2.1. **Hypothèses des prévisions concernant le vieillissement**¹

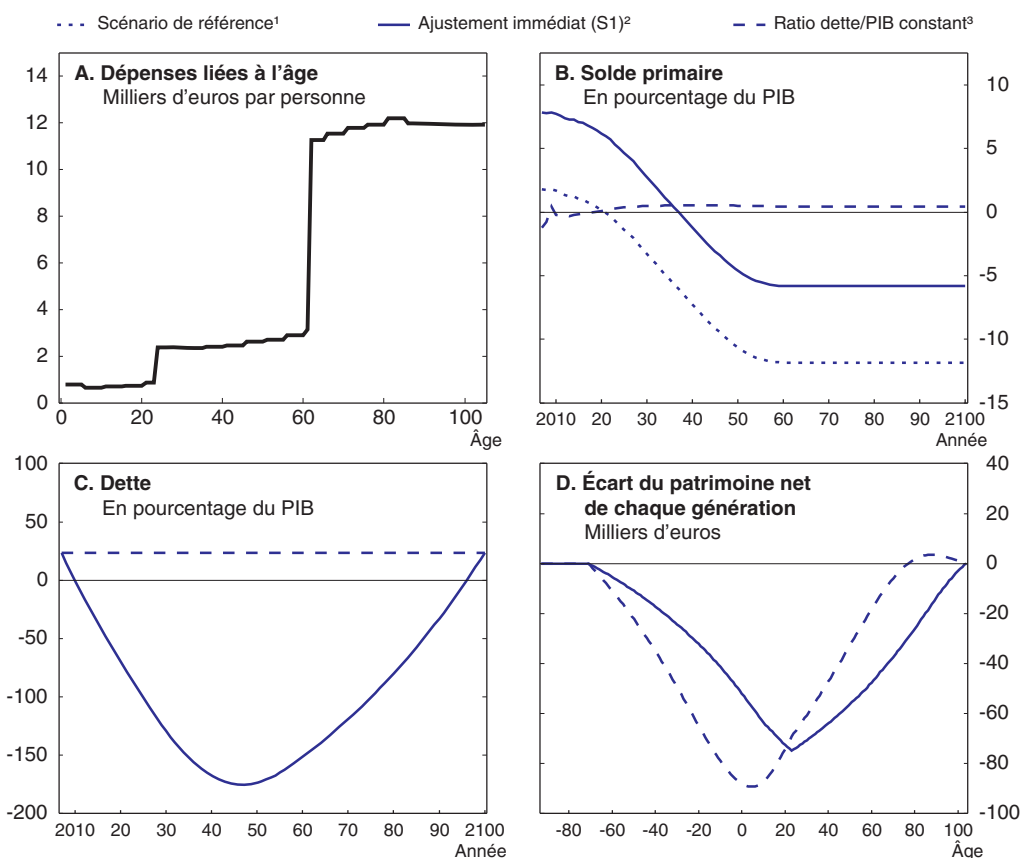
Dépenses en pourcentage du PIB, 2007-60

Retraite	Santé	Dépendance	Chômage	Éducation
+8.7	+3.5	+1.2	0.0	+0.2

1. Données provisoires.

individus de ces tranches d'âge. Les dépenses pour le chômage sont réparties également entre les personnes de 23 à 63 ans. La répartition des dépenses de santé repose sur un profil plus complexe par âge, conforme aux hypothèses du Groupe de travail sur le vieillissement. Les autres dépenses primaires sont réparties également entre toutes les tranches d'âge. La partie A du graphique 2.A2.1 résume la répartition des dépenses publiques totales par tranche d'âge.

Les deux options reposent sur les hypothèses du scénario de base. Mais pour assurer la viabilité budgétaire, les impôts (et donc le solde budgétaire et le niveau d'endettement) donnent lieu à des ajustements qui se fondent sur deux types d'hypothèses différents. Pour le premier scénario, le préfinancement intégral des coûts de vieillissement est obtenu

Graphique 2.A2.1. **Impact d'une politique visant à préserver la viabilité budgétaire sur le patrimoine net de chaque génération**

1. Politique inchangée.

2. Le solde primaire à atteindre est celui qui se traduirait par un ratio dette/PIB de 23.4 % en 2100.

3. Le solde primaire à atteindre est celui qui maintiendrait la dette à 23.4 % du PIB chaque année.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644223244324>

en augmentant de façon permanente les recettes fiscales d'un montant équivalent à l'écart fiscal « S1 » de la Commission européenne. Cet indicateur est estimé en fixant une certaine cible d'endettement à la fin de la période de simulation, qui est suffisamment longue (2100) pour qu'on puisse mieux comparer un certain nombre de générations (mais l'horizon temporel limité fait qu'il est impossible de comparer toutes les générations). Par souci de simplicité, cette cible d'endettement est fixée à un niveau identique à celui de l'endettement pour la première année de la simulation (2007) à savoir 23.4 % du PIB (les principales conclusions restent les mêmes avec une autre simulation pour laquelle l'objectif d'endettement est égal à 60 % du PIB). Avec cette option, il faut que le niveau de l'impôt augmente une fois pour toutes d'un montant identique à l'estimation de l'écart fiscal. Pour la deuxième option, le but est de maintenir le ratio d'endettement à 23.4 % du PIB tout au long de la période prévisionnelle. Par conséquent, le niveau de l'impôt est ajusté chaque année de façon que le solde budgétaire soit toujours celui qui stabilise la dette.

Les résultats de la simulation pour le scénario de référence montrent que le solde budgétaire primaire passe d'un excédent de 1.8 % du PIB à un déficit dès 2021 et ne cesse par la suite de se dégrader pour être déficitaire de 11.8 % du PIB à partir de 2060 (partie B). Cette dégradation tient à l'augmentation des dépenses liées au vieillissement, qui atteignent au total 13.6 % du PIB en 2060. Dans le scénario de référence, le niveau d'endettement atteint 386 % du PIB en 2060 et 1 500 % en 2100, à supposer qu'aucune réforme structurelle ne soit mise en œuvre au cours de cette période pour réduire les coûts du vieillissement. Ce scénario n'est pas censé être réaliste; il sert juste de repère pour les deux autres scénarios. Avec la première option, l'objectif d'un niveau d'endettement de 23.4 % du PIB en 2100 est obtenu au moyen d'un préfinancement immédiat des coûts du vieillissement, qui représente une hausse de l'impôt de 6 % du PIB (estimation de l'écart fiscal). D'où un excédent budgétaire primaire de 7.8 % en 2007, qui se transforme en déficit en 2037, ce déficit se stabilisant à -5.8 % à partir de 2060 (partie B). En conséquence, le niveau d'endettement devient négatif en 2010 et un actif net se constitue, atteignant un maximum de 175 % du PIB en 2047. À partir de cette date, l'actif net diminue progressivement et la dette atteint de nouveau 23.7 % du PIB en 2100 (partie C). La deuxième option consiste à maintenir l'endettement à un niveau constant de 23.4 % tout au long de la période (partie C). On obtient ainsi un solde primaire à peu près en équilibre au cours de cette période (partie B).

En attribuant les montants annuels de dépenses et d'impôts à chaque individu en fonction de sa tranche d'âge, on peut estimer la contribution nette de chacun au solde budgétaire, pour chaque année et pour chaque scénario. Tout naturellement, pour tous les scénarios, les individus de plus de 62 ans sont bénéficiaires nets, du fait des dépenses pour les retraites et pour la santé dont ils bénéficient. Les individus de moins de 23 ans sont eux aussi bénéficiaires nets, du fait des dépenses éducatives qui leur sont consacrées et aussi parce qu'ils ne paient pas d'impôts. En revanche, les générations entre 23 et 62 ans sont contributrices nettes. À partir de ces contributions nettes annuelles, on peut estimer le patrimoine net sur la durée de vie (en appliquant comme taux actuariel le taux d'intérêt de 5 % retenu et en s'appuyant sur les hypothèses démographiques). On peut alors examiner directement comment ce patrimoine net évolue pour chaque génération selon le scénario, et on peut comparer le résultat à celui du scénario de référence. La partie D du graphique illustre la différence de patrimoine net pour chaque génération en fonction de chaque scénario (les tranches d'âge négatif représentent les générations à naître). On constate que toutes les générations voient leur situation se dégrader avec le scénario sans ajustement,

ce qui est normal puisqu'avec ce scénario de référence, on suppose implicitement que tous les coûts du vieillissement se répercutent sur les générations suivantes. Cette simulation permet de comparer partiellement le patrimoine des différentes générations. Cette comparaison n'est que partielle, puisqu'il est impossible de simuler le profil sur la durée de vie dans le cas des générations à naître. On constate néanmoins que pour les jeunes générations la stratégie de préfinancement intégral se traduit par une amélioration du patrimoine net, alors que l'effet est inverse pour les générations âgées (dans la partie C du graphique, les générations qui bénéficient de l'absence de préfinancement sont celles de 21 ans et plus en 2007). Par exemple, pour la génération née en 2007 (âge 0 dans la partie D du graphique), le gain net résultant d'un préfinancement intégral par rapport à un ajustement progressif est de l'ordre de 35 000 EUR. Cela montre que préfinancer les coûts du vieillissement revient à transférer une partie de la charge du financement du vieillissement des jeunes générations aux générations âgées. Par conséquent, préfinancer partiellement les coûts de vieillissement est un moyen de répartir plus équitablement la charge entre les différentes générations.

Bibliographie

- Auerbach, A.J., J. Gokhale et L.J. Kotlikoff (1994), « Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 1, American Economic Association.
- Auerbach, A.J., L.J. Kotlikoff et W. Leibfritz (1999), *Generational Accounting Around the World*, University of Chicago Press, Chicago.
- Langenus, G. (2006), « Fiscal Sustainability Indicators and Policy Design in the Face of Ageing », *Working Paper*, n° 102, Banque nationale de Belgique, octobre.
- Ouvrard, J.-F. (2007), « Soutenabilité des finances publiques françaises et équité intergénérationnelle; premiers éléments d'analyse », document de travail interne, ministère des Finances français.

ANNEXE 2.A3

*Principales réformes fiscales***Impôt sur le revenu des personnes physiques**

1991	Introduction d'un impôt global sur le revenu des personnes physiques, qui comporte cinq tranches avec des taux marginaux de 19 %, 28 %, 35 %, 40 % et 45 %. Les principales exonérations sont les suivantes : divers revenus de transfert, intérêts sur les dépôts bancaires, plus-values de cession d'actions et d'autres titres, notamment les coupons d'investissement. Il n'y a pas d'abattement général, mais plusieurs déductions (notamment en faveur des familles, des étudiants et des travailleurs âgés).
1994	Introduction de six tranches avec taux marginaux de 17 %, 35 %, 37 %, 40 %, 45 % et 50 % ; introduction d'un abattement général et maintien des déductions en faveur des familles, des étudiants et des travailleurs âgés.
2005	Introduction de cinq tranches avec taux marginaux de 16 %, 33 %, 37 %, 41 % et 50 % (pour 2005, 16 %, 33 %, 38 %, 42 % et 50 %).
2006	Mise en œuvre de l'impôt dual, les revenus actifs (essentiellement emploi et activités industrielles et commerciales) étant taxés à des taux progressifs et les revenus passifs (revenus du capital) à des taux proportionnels (intérêts perçus : 20 %, 15 % en 2006 et 2007 ; dividendes : 20 % ; les gains en capital sont taxés à un taux allant de 20 % à 5 %, suivant la période de détention ; exonération totale après 20 années).
2007	Introduction de trois tranches avec taux marginaux de 16 %, 27 % et 41 %.
2008	Relèvement de l'abattement général et des déductions spéciales. Nouveaux avantages fiscaux pour les revenus industriels et commerciaux en cas d'investissement.

Impôt sur les sociétés

1991	Taux de l'impôt : 30 % ; retenue à la source sur les dividendes : 15 % ; les revenus provenant d'intérêts et de redevances sont exonérés de retenue à la source ; réserve pour investissements déductible à hauteur de 10 % de l'assiette de l'impôt.
1994	Relèvement du taux d'imposition des dividendes pour les résidents à 25 % (15 % pour les non-résidents).
1995	Le taux de l'impôt sur les sociétés est ramené à 25 %.
2003	Élargissement de l'assiette par réduction des déductions pour investissements et amortissements.
2005	Retenue à la source sur les dividendes, intérêts et redevances de 25 % ; mise en œuvre des directives de l'UE (mère-filiale, fusions, intérêts et redevances) ; déduction générale pour emploi de certaines catégories, déduction générale pour investissements, déduction pour assurance-retraite complémentaire facultative, déduction pour donations.
2006	Mise en place de nouveaux avantages fiscaux pour la recherche-développement ; adoption des normes comptables internationales.
2007	Réduction progressive du taux de l'impôt : 2007, 23 % ; 2008, 22 % ; 2009, 21 % ; 2010 et au-delà, 20 %.

Taxe sur les salaires

1996	Introduction d'une taxe sur les salaires de 0 %, 1 %, 2 %, 3 %, 4 % et 10 %, en fonction du niveau de salaire.
2006	Suppression progressive de la taxe sur les salaires : taux maximum de 11.6 % en 2006, de 8.9 % en 2007, de 4.4 % en 2008 ; suppression en 2009.

Cotisations sociales

1991	Taux des cotisations de sécurité sociale salariales, au total 22.7 % ; taux des cotisations salariales patronales, au total 23.3 %.
1996	Réduction du taux des cotisations salariales à 22.1 % et des cotisations patronales à 15.9 %.

Impôts indirects	
1992	Taxe sur les ventes au détail (taux normal pour les biens, 20 % ; taux normal pour les services, 5 %).
1992-04	Introduction de taxes spéciales à la consommation pour les hydrocarbures, le gaz, le tabac, l'alcool et les jeux.
1996	Introduction d'une taxe sur le CO ₂ (en vertu de la loi de 1994 sur la protection de l'environnement).
1999	Introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA, en application des directives de l'UE), avec taux normal de 19 % et taux réduit de 8 %. Réforme des taxes spéciales à la consommation (directives de l'UE).
2002	Relèvement de la TVA, à 20 % pour le taux normal et 8.5 % pour le taux réduit.
2004-07	Introduction de nouvelles taxes environnementales (taxe sur les prélèvements d'eau, taxe de mise en décharge, taxe sur la production de déchets, taxe sur l'équipement électronique et électrique des véhicules mis à la casse, taxe sur le CO ₂ , taxe sur les lubrifiants, taxe sur la production de déchets d'emballage, taxe sur les déchets de pneumatiques, taxe sur l'utilisation de composés volatils).

Source : Informations fournies par le ministère des Finances.

Chapitre 3

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

La situation du marché du travail s'est nettement améliorée ces dernières années, sous l'effet cumulé du redressement économique et d'importantes réformes structurelles. Face à la menace imminente d'un ralentissement économique grave, il est essentiel d'éviter toute mesure de soutien qui pourrait nuire au bon fonctionnement du marché du travail à terme. Des efforts de réforme restent à faire pour remédier à certaines difficultés structurelles. Tout d'abord, le régime de retraite doit être remanié afin d'améliorer le taux d'activité des travailleurs âgés, en éliminant les incitations à la retraite anticipée et en facilitant la sortie progressive de la population active. Ensuite, la durée des études supérieures doit être diminuée pour stimuler l'emploi des jeunes, en renforçant les mesures d'incitation à l'obtention rapide du diplôme et en évitant par ailleurs les effets potentiellement négatifs sur l'emploi du niveau relativement élevé du salaire minimum au regard du salaire moyen. Enfin, la législation sur la protection de l'emploi devra être assouplie pour les contrats de travail réguliers une fois que la crise économique se sera dissipée, afin de lutter contre le dualisme du marché du travail, et le traitement préférentiel du travail des étudiants doit être progressivement éliminé.

Le fonctionnement du marché du travail s'améliore...

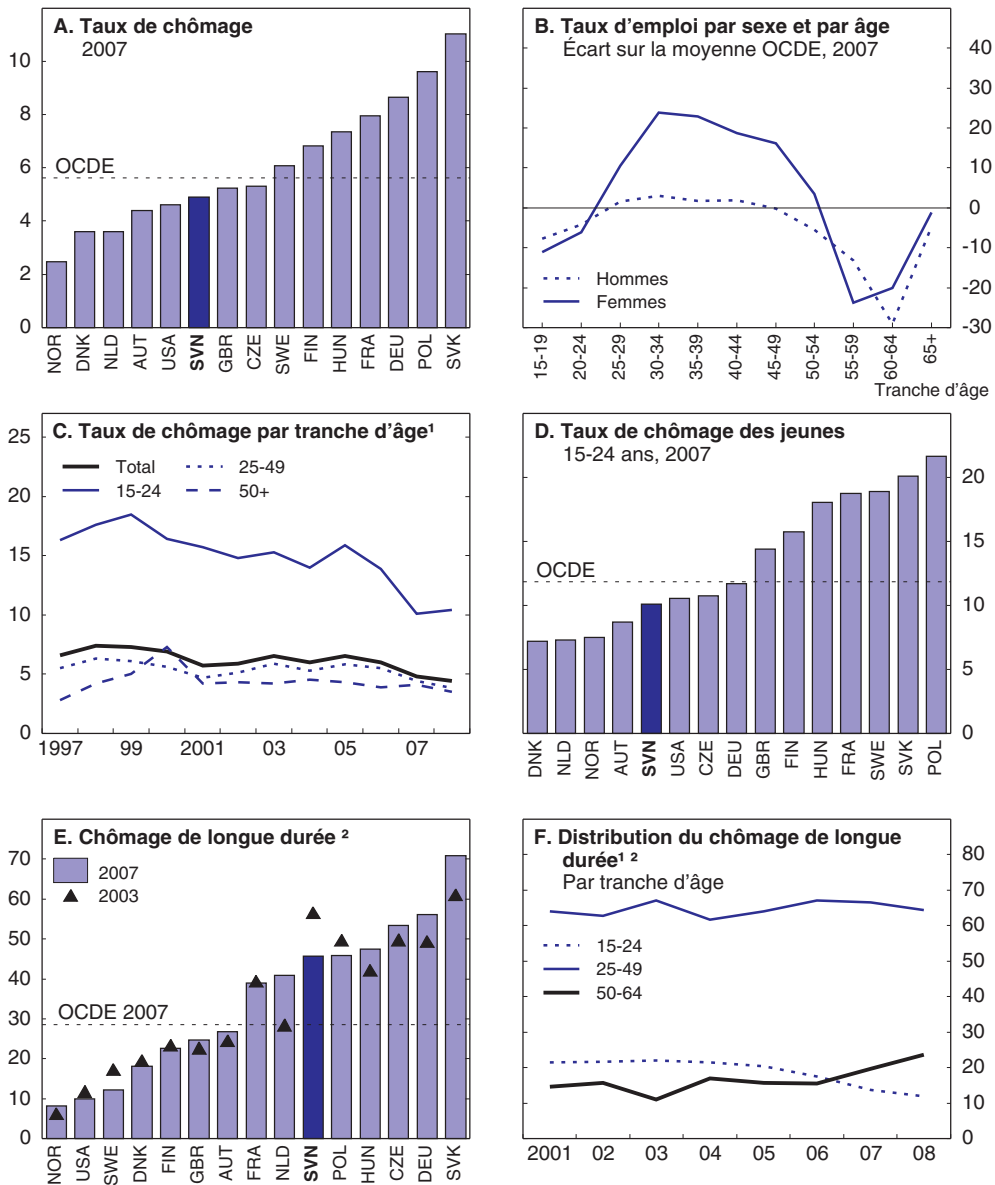
Le comportement du marché du travail s'est sensiblement amélioré parallèlement à la croissance économique soutenue enregistrée ces dernières années. Entre 2003 et mi-2008, le taux d'emploi a progressé de 5 points de pourcentage pour atteindre près de 69 %. Le taux d'activité étant resté relativement constant sur cette période, la hausse du taux d'emploi global s'est principalement traduite par un tassement du taux de chômage de 6.7 % en 2003 à 4.2 % mi-2008. En 2007, la Slovénie affichait le taux de chômage le plus faible parmi les pays de l'OCDE d'Europe centrale et orientale (graphique 3.1, partie A). Les estimations du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) donnent à penser que la contraction du chômage était principalement de nature cyclique, dans la mesure où le taux de chômage a chuté à un niveau largement inférieur au niveau estimé du NAIRU, notamment en 2007 et en 2008 (graphique 3.2 et annexe 3.A1). Ce phénomène concorde avec la croissance relativement soutenue des salaires enregistrée au cours de ces années¹. Néanmoins, les effets bénéfiques de l'expansion économique semblent avoir été décuplés par d'importantes réformes structurelles (encadré 3.1), qui ont permis de faire diminuer progressivement le NAIRU.

Bien que le taux d'emploi global soit proche de la moyenne OCDE de 70 %², des écarts importants subsistent entre les différentes tranches d'âge et entre les catégories de population présentant des niveaux d'instruction différents. Si le taux d'emploi s'inscrit en ligne avec la moyenne OCDE pour les hommes âgés de 30 à 49 ans et bien au-dessus pour les femmes de la même classe d'âge, il est particulièrement faible pour les personnes âgées, dont le taux d'activité est bas (graphique 3.1, partie B). En 2007, seulement 47 % des personnes âgées de 55 à 59 ans et 17 % de la tranche d'âge 60-64 ans appartenaient à la population active, contre une moyenne de 66 % et de 43 % respectivement dans les pays de l'OCDE. Le faible taux d'activité des cohortes âgées se reflète dans l'âge relativement jeune de départ effectif à la retraite, qui s'établit à 60 $\frac{3}{4}$ ans pour les hommes et à 57 $\frac{1}{2}$ ans pour les femmes³.

Le taux d'emploi des individus âgés de 15 à 24 ans est également inférieur à la moyenne OCDE (graphique 3.1, partie B), en raison d'une participation élevée des jeunes aux programmes d'éducation et d'une durée plus longue des études. Le taux de chômage des 15-24 ans a considérablement diminué ces dernières années, de 15 % en 2003 à moins de 10 % en 2008 (graphique 3.1, partie C). Ce sont les jeunes peu qualifiés (qui n'ont pas terminé leurs études secondaires) qui ont plus particulièrement bénéficié de la baisse du taux de chômage. La diminution du chômage des jeunes est principalement imputable à des conditions économiques favorables, ainsi qu'à des mesures actives d'insertion des jeunes. Autre facteur potentiel : le nombre de jeunes qui arrivent sur le marché du travail est plus limité du fait du vieillissement de la population. Bien que le chômage continue de frapper plus durement les jeunes que les autres tranches d'âge, la Slovénie enregistre des performances supérieures à celles de nombreux pays de l'OCDE dans ce domaine (graphique 3.1, partie D).

Graphique 3.1. Le marché du travail en Slovénie


En pourcentage



1. La fiabilité des résultats fondés sur les données du chômage réparties par âge et par sexe dépend de la taille de l'échantillon ou de la méthode d'échantillonnage utilisés.

2. Chômage d'un an ou plus en pourcentage du chômage total.

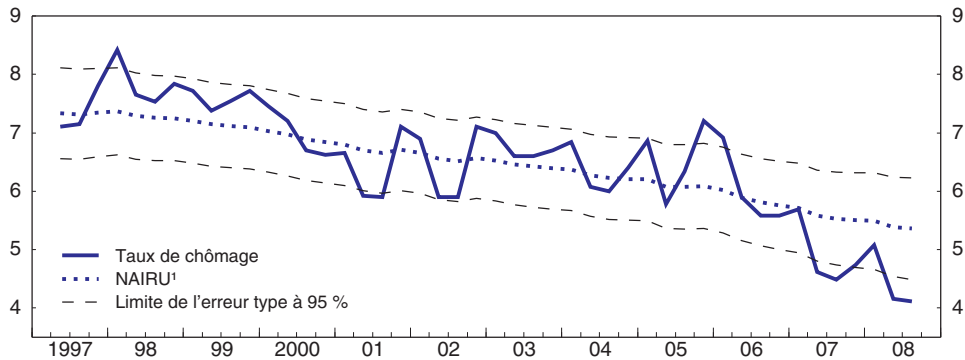
Source : OCDE (2008), Base de données de l'OCDE sur l'emploi - version électronique, www.oecd.org/els/employment/data et Base de données Eurostat (2009), Enquête sur les forces de travail, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644237048534>


Parallèlement à la contraction du chômage total, la proportion de chômeurs de longue durée a également diminué ces dernières années. Les réformes passées, comme le durcissement des conditions d'éligibilité aux prestations de chômage et les politiques actives du marché du travail visant à améliorer les qualifications des chômeurs qui ne sont

Graphique 3.2. Évolution du taux de chômage et du NAIRU

En pourcentage



1. Taux de chômage non accélérateur de l'inflation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644258375670>

Encadré 3.1. Dernières réformes du marché du travail

Ces dernières années, la Slovénie a mis en œuvre plusieurs réformes du code du travail visant à accroître la flexibilité de son marché du travail. Ces réformes étaient nécessaires, en particulier pour améliorer l'aptitude de la Slovénie à faire face aux chocs asymétriques dans la zone euro pour lesquels la politique monétaire commune est impuissante. Le présent encadré présente succinctement les principales réformes entreprises depuis 1997, date de publication de la première *Étude économique de la Slovénie* par l'OCDE. L'impact de la restructuration des institutions du marché du travail sur le chômage est analysé dans l'annexe 3.A2 à l'aide d'un modèle d'appariement.

Réglementation des contrats de travail

En 1998, des amendements à la *Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage* ont officialisé les activités des agences d'intérim, ce qui a largement contribué à la libéralisation de l'emploi temporaire. La *Loi sur les relations travailleurs-employeurs* de 2003 a instauré davantage de flexibilité dans l'emploi régulier en diminuant les délais de préavis, en révisant à la baisse les indemnités de licenciement et en assouplissant la réglementation relative aux licenciements collectifs, mais elle a apporté des restrictions supplémentaires au travail temporaire. Plus récemment, la création d'agences de travail temporaire spécialisées a été facilitée par le biais des amendements apportés en 2006 à la *Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage*¹. Les amendements 2007 à la *Loi sur les relations travailleurs-employeurs* ont élargi le champ des contrats à durée déterminée², exempté les contrats de projet de la limite de deux ans fixée pour l'emploi temporaire et facilité la résiliation des contrats réguliers en raccourcissant encore le délai de préavis en cas de résiliation pour motif économique (à 30 jours pour moins de 5 ans d'ancienneté, 45 jours pour 5 ans d'ancienneté minimum, 60 jours pour 15 ans d'ancienneté minimum et 120 jours pour 25 ans d'ancienneté minimum) et en exemptant les employeurs de l'obligation de verser des indemnités de licenciement si l'employeur ou l'agence pour l'emploi propose un contrat de travail au salarié avec un autre employeur au cours de la période de préavis et qu'il accepte. Le montant de l'indemnité de licenciement demeure inchangé à un cinquième du salaire mensuel moyen perçu au cours des trois derniers mois avant la résiliation du contrat pour chaque année d'ancienneté, à condition que le salarié travaille pour cet employeur depuis plus d'un an et jusqu'à cinq ans (un quart s'il est employé depuis 5 à 15 ans et un tiers s'il est employé depuis plus de 15 ans).

Encadré 3.1. Dernières réformes du marché du travail (suite)

Durée et montant des prestations de chômage

La Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage amendée adoptée en 1998 a diminué la période d'ouverture des droits aux prestations de chômage pour certaines catégories de chômeurs (à 3 mois pour 5 ans de cotisation, à 6 mois pour 5 à 15 ans de cotisation, à 9 mois pour 15 à 25 ans de cotisation et à 12 mois [18 mois pour les personnes de plus de 50 ans et 24 mois pour les personnes de plus de 55 ans] pour plus de 25 ans de cotisation)³. En 2006, des règles plus strictes ont été introduites s'agissant des obligations qui incombent aux chômeurs : ces derniers sont tenus de rechercher activement un emploi et à l'issue de trois (six) mois de chômage, ils sont tenus d'accepter une offre d'emploi du Service public de l'emploi correspondant à un niveau (deux niveaux) d'instruction inférieur(s) au leur. En cas de non-respect de ces règles, l'allocation de chômage est divisée par deux pendant deux mois. Le montant des prestations de chômage est resté inchangé depuis la dernière *Étude* et s'élève à 70 % du salaire mensuel moyen perçu au cours des 12 mois précédant la perte d'emploi pour les trois premiers mois et à 60 % les mois suivants. La prestation minimum (maximum) correspond à 0.46 (1.37) fois le salaire minimum. L'assistance-chômage a été supprimée en 2006 et remplacée par une aide sociale sous conditions de ressources après expiration des droits aux prestations de chômage.

Pression fiscale sur le travail

Les taux d'imposition sur les salaires ont été progressivement réduits entre 2006 et 2008, puis totalement supprimés en janvier 2009, ce qui a considérablement réduit les coûts unitaires de main-d'œuvre. Par ailleurs, les réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont permis de réduire le nombre et le niveau des tranches d'imposition. En 2005, le nombre des différentes tranches d'imposition est passé de six (de 17 % à 50 %) à cinq (de 16 % à 50 %) puis à trois en 2007 (16 %, 27 % et 41 %). En 2008, le niveau des abattements généraux et spécifiques a été relevé, diminuant ainsi la charge fiscale, en particulier pour les personnes à faible revenu, tandis que les abattements spécifiques ont été réduits et simplifiés.

Négociations salariales

La Loi sur les conventions collectives est entrée en vigueur en 2006 et a profondément modifié le système des négociations collectives. Cette loi régit les parties aux conventions collectives, ainsi que leur portée et leur hiérarchie, de même que la procédure de conclusion et de résiliation de la convention collective et sa validité. Elle n'impose pas d'obligation de conclusion d'une convention ni de disposition à y inclure obligatoirement. Enfin, elle ne définit pas les types de conventions collectives ni le niveau auquel elles doivent être conclues. Parmi les principales nouveautés introduites par cette loi figurent le principe de la conclusion volontaire, la possibilité de l'adhésion ultérieure à une convention déjà signée, la restriction de la validité des conventions collectives aux parties qui les ont conclues ou à leurs membres et la règle selon laquelle la convention collective la plus favorable aux travailleurs s'applique si l'employeur est soumis à plusieurs conventions collectives du même type. Un salaire minimum a été défini par la Loi sur le salaire minimum en 2006, qui prévoit que le salaire minimum est fixé une fois par an par le Ministre du Travail sur la base de la hausse prévue des prix à la consommation, après consultation avec les partenaires sociaux.

Politique active du marché du travail

Les dépenses consacrées par la Slovénie aux politiques actives du marché du travail (PAMT) représentaient 0.22 % environ du produit intérieur brut (PIB) en 2008, dont une partie financée par le Fonds social européen. De nouvelles directives ont été adoptées fin 2006 en matière de politique active du marché du travail dans le cadre du *Programme de politique active du marché du travail pour la période 2007-13*. Ce programme propose un train de mesures réparties dans quatre domaines : i) conseil et aide à l'emploi; ii) formation et éducation; iii) promotion de l'emploi et du

Encadré 3.1. Dernières réformes du marché du travail (suite)

travail indépendant; et iv) programmes d'amélioration de l'inclusion sociale. Il est complété par des plans d'action confirmés par le gouvernement lors de chaque période budgétaire. Les nouvelles mesures de la politique active du marché du travail envisagées pour 2009 prévoient un programme d'aide pour promouvoir l'emploi des jeunes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur et des personnes âgées en situation de chômage de longue durée; la promotion du travail à temps partiel; et des programmes d'enseignement et de formation destinés aux chômeurs souhaitant travailler en indépendant et aux salariés des micro-entreprises et des petites entreprises et des entreprises bénéficiant de subventions pour l'emploi à plein-temps.

Organisation du temps de travail

Certaines mesures ont été prises pour concilier vie professionnelle et vie privée, par exemple en autorisant les parents à travailler moins. Les amendements votés en 2007 à la Loi sur les relations travailleurs-employeurs ont élargi les possibilités d'heures supplémentaires et défini le principe de proportionnalité des droits des salariés à temps partiel en termes de nombre d'heures travaillées, de manière à rendre le travail à temps partiel plus attractif aux yeux des employeurs. La *Loi de prévention du travail et de l'emploi illégaux* amendée a ouvert des perspectives d'emploi pour le travail de courte durée et le travail d'appoint, désormais considérés comme du travail déclaré⁴.

Migrations

En 2001 est entrée en vigueur une nouvelle *Loi sur l'emploi et le travail des étrangers*, régissant de manière exhaustive toutes les formes d'emploi des étrangers (hors citoyens des pays membres de l'UE). Cette loi définit les différents types de permis de travail⁵ en fonction de l'objectif et de la durée de l'emploi et régit le nombre d'étrangers autorisés à intégrer le marché du travail slovène (le quota annuel est fixé par le gouvernement mais ne peut dépasser 5 % de la population active). Les conditions ont été durcies en 2005 pour les étrangers exerçant un travail indépendant (introduction de l'obligation de résider en Slovénie pendant un an avant d'exercer ce type d'activité) et ont été assouplies pour les travailleurs saisonniers. En 2007, la loi a été amendée afin de simplifier les procédures pour les travailleurs d'une branche affectée par une pénurie de main-d'œuvre.

- Désormais, ces agences ne peuvent obtenir le droit de proposer du travail temporaire qu'en s'inscrivant au registre officiel des agences de travail temporaire et n'ont pas à conclure un accord de concession comme les autres agences pour l'emploi.
- Ces amendements ont notamment autorisé l'utilisation de contrats de travail temporaire pour les situations où aucun des candidats ne satisfait aux critères définis pour un poste, pour l'embauche de dirigeants et pour les contrats de projet.
- La réduction de la durée des droits aux prestations de chômage a eu un impact positif sensible sur le taux de sortie du chômage pour toutes les durées de droits aux prestations de chômage (Ours, J.C. van et M. Vodopivec [2006], « How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment », *Journal of Labor Economics*, vol. 24, n° 2, University of Chicago Press, Chicago), sans nuire à l'adéquation entre offres et demandes d'emplois (Ours, J.C. van et M. Vodopivec [2008], « Does Reducing Unemployment Insurance Generosity Reduce Job Match Quality », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 3-4, Elsevier BV, Amsterdam).
- Le travail de courte durée correspond à un travail non rémunéré dans une micro-entreprise ou une institution privée exercé par le conjoint du propriétaire ou par une personne de sa famille au premier degré, d'une durée de 40 heures par mois maximum. Le travail d'appoint, d'une durée maximum de 20 heures par semaine et de 40 heures par mois et assorti d'une rémunération qui ne doit pas excéder 50 % du salaire minimum, est destiné aux personnes qui ne sont pas employées à temps plein, qui n'exercent pas d'activité indépendante et qui ne perçoivent pas de prestations de retraite.
- Il existe trois types de permis de travail : le permis de travail personnel, le permis d'emploi et le permis de travail. Un permis de travail personnel est émis à la demande d'un étranger titulaire d'un titre de résidence temporaire ou permanent et résidant en Slovénie depuis au moins un an : il lui permet d'accéder librement au marché du travail slovène. Un permis d'emploi est émis à la demande de l'employeur, qui doit satisfaire à toutes les conditions préalables, notamment la condition selon laquelle l'embauche d'un étranger ne doit pas avoir d'impact négatif sur le chômage intérieur. Un permis de travail permet à un étranger de travailler en Slovénie pendant une durée limitée définie à l'avance correspondant à l'objectif de l'emploi visé (travail saisonnier, travail d'encadrement, par exemple).

pas en mesure de retrouver directement un emploi, ont probablement contribué à cette contraction (encadré 3.1). Cependant, la part des chômeurs de longue durée dans le nombre total de chômeurs demeure largement supérieure à la moyenne OCDE (graphique 3.1, partie E). Les travailleurs âgés ayant été moins avantagés que les autres catégories par la récente contraction du chômage de longue durée, leur part dans le nombre des chômeurs de longue durée a augmenté depuis le redressement économique (graphique 3.1, partie F).

... mais des difficultés persistent

En dépit des progrès importants et encourageants accomplis sur le marché du travail, des difficultés persistent dans certains secteurs. À court terme, le principal défi consistera à contrer la poussée du chômage induite par la crise économique mondiale. Les pouvoirs publics ont pris plusieurs dispositions pour protéger l'emploi et limiter la hausse du chômage dans le cadre du train de mesures budgétaires adoptées en février 2009 (voir encadré 2.2 au chapitre 2). Si de telles initiatives revêtent un caractère crucial compte tenu de la situation actuelle, il est important qu'elles soient préparées de manière minutieuse et qu'elles ne freinent pas la croissance économique à long terme. C'est notamment pourquoi le système de subventions mis en place pour la réduction du temps de travail devra être progressivement supprimé une fois que la crise se sera dissipée. En attendant, l'accès à ces subventions devrait être de nature temporaire, comme c'est le cas dans plusieurs pays de l'OCDE tels que l'Allemagne (encadré 3.2). En outre, toute mesure préjudiciable au bon

Encadré 3.2. **Allemagne : programme de subventions pour la réduction du temps de travail**

Le programme de subventions pour la réduction du temps de travail en Allemagne a pour objectif de réduire les coûts de main-d'œuvre des entreprises en situation difficile. Toute entreprise accusant une contraction significative des commandes sous l'effet de la conjoncture ou de circonstances exceptionnelles peut prétendre à ces subventions, sous réserve que la contraction des commandes soit temporaire. Pour que l'entreprise ait accès à ces subventions, plus d'un tiers de ses salariés doivent perdre au moins 10 % de leur rémunération brute, mais cette condition est suspendue entre février 2009 et décembre 2010 (à la place, la subvention ne peut être accordée qu'aux salariés qui perdent plus de 10 % de leur salaire brut). Ce programme ne peut être mis en place que s'il est approuvé dans une convention collective, dans un accord d'entreprise ou dans le contrat de travail du salarié. Si l'entreprise concernée est dotée d'un comité d'entreprise, celui-ci doit également approuver la mise en œuvre de ce programme. Les salariés qui y participent doivent accepter une baisse de leur salaire mensuel, dans la mesure où l'État ne verse que 60 % du salaire net perdu (67 % si le salarié a des enfants)*. Les salariés concernés ne perdent pas leurs droits aux prestations de sécurité sociale car les employeurs continuent à s'acquitter de leur part des cotisations (50 % des cotisations sont actuellement remboursées dans le cadre du plan de relance budgétaire adopté par le gouvernement), tandis que l'État s'acquitte de la part salariale des cotisations de sécurité sociale sur la totalité du revenu perdu. Ce programme s'applique généralement sur une durée maximum de 6 mois, bien qu'il ait récemment été étendu à 24 mois pour tous les salariés éligibles avant fin 2009. Depuis fin 2008, ce programme s'applique également aux travailleurs temporaires.

* Certaines conventions collectives stipulent que les prestations versées par l'État doivent être étendues par l'employeur.

fonctionnement du marché du travail devra être évitée. Il ne serait pas judicieux de durcir les règles appliquées aux travailleurs immigrés pendant la crise afin de préserver l'emploi des citoyens slovènes, dans la mesure où les travailleurs immigrés sont nécessaires à long terme pour faire face à l'inadéquation des qualifications sur le marché du travail national.

Il est également important de mener une réflexion à plus long terme pour analyser les enjeux structurels du marché du travail. Comme l'indiquent Høj *et al.* (2006), les réformes structurelles sont parfois plus faciles à mettre en œuvre en période de crise économique dans la mesure où, lorsque la conjoncture est difficile, on prend davantage conscience de l'inefficacité des politiques existantes, à la fois au niveau individuel et au niveau national. En revanche, l'opposition politique aux réformes sur certains pans spécifiques du marché du travail (législation sur la protection de l'emploi par exemple) peut être plus vigoureuse lors des phases de récession car le chômage est déjà élevé. Il semble donc souhaitable de procéder rapidement aux réformes les moins coûteuses à mettre en œuvre dans la conjoncture actuelle et présentant des effets bénéfiques à long terme (comme la réforme du système de retraite), tout en reportant au prochain rebond économique les réformes qui rencontrent une vive opposition sous l'effet de la crise. Au total, on distingue trois domaines essentiels pour lesquels de nouvelles réformes sont nécessaires (en fonction de l'importance des enjeux et donc de la priorité que devraient leur accorder les pouvoirs publics) :

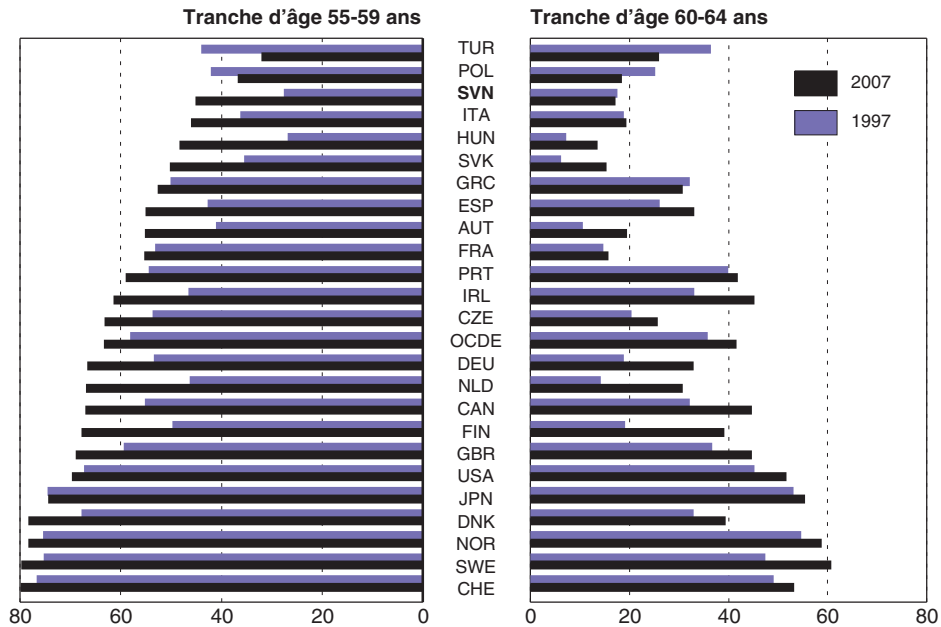
- Le taux d'activité des personnes âgées est particulièrement faible par rapport aux normes en vigueur à l'échelle internationale.
- En dépit des hausses récentes, le taux d'emploi des jeunes demeure relativement faible, ce qui est en partie lié à la durée relativement longue des études.
- La part de l'emploi temporaire a fortement augmenté, notamment chez les jeunes, ce qui engendre un risque de dualisme du marché du travail.

Accroître le taux d'activité des personnes âgées

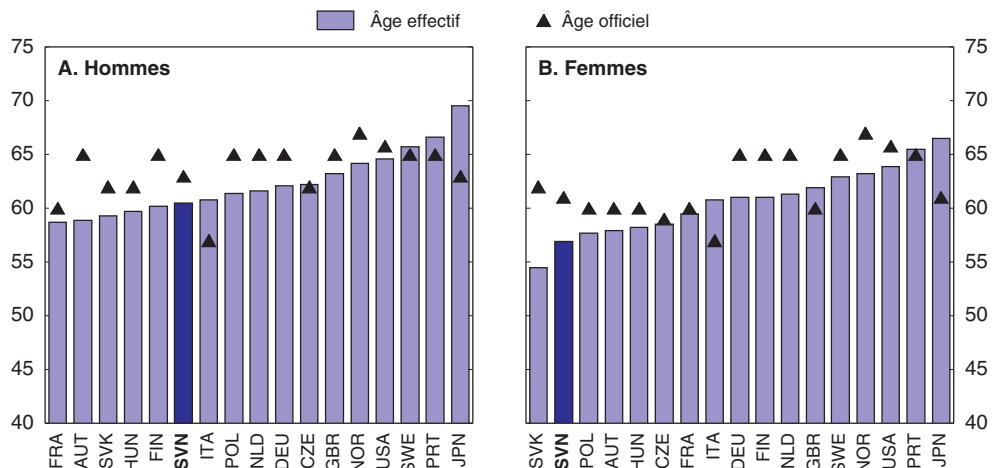
Le taux d'emploi des travailleurs âgés a sensiblement progressé ces dix dernières années. La hausse a été particulièrement sensible pour les personnes de 55 à 59 ans, en raison de la réforme des retraites de 1999 (voir chapitre 2 pour des informations détaillées) et des effets démographiques liés au fait que la génération des retraites anticipées du début des années 90 quitte cette tranche d'âge. Entre 1997 et 2008, le taux d'emploi de cette classe d'âge a augmenté de 17 % environ, pour atteindre un peu plus de 45 % au troisième trimestre 2008. Néanmoins, en dépit de ces progrès, il reste le troisième taux le plus bas de la zone OCDE (graphique 3.3). Le taux d'emploi des 60-64 ans figure parmi les plus bas des pays de l'OCDE et a même fléchi bien en deçà de la moyenne OCDE ces dernières années sous l'effet de l'amélioration des taux d'emploi dans de nombreux pays membres. Le faible taux d'emploi des personnes âgées se traduit par un âge de départ effectif à la retraite relativement jeune (graphique 3.4). En Slovaquie, les hommes partent à la retraite environ trois ans plus tôt que la moyenne observée dans les pays de l'OCDE, tandis que l'écart peut se creuser jusqu'à cinq ans pour les femmes⁴. Le jeune âge de départ effectif à la retraite, conjugué au vieillissement rapide de la population (graphique 3.5), engendre une poussée des dépenses publiques de retraite tout en freinant le potentiel de croissance de l'économie sous l'effet de la contraction de la main-d'œuvre. Pour éviter ces effets négatifs, il est essentiel de prendre des mesures pour stimuler le taux d'activité des personnes âgées.

Graphique 3.3. Taux d'emploi des travailleurs âgés

En pourcentage

Source : OCDE (2008), Base de données de l'OCDE sur l'emploi – version électronique, www.oecd.org/els/employment/data.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644285163014>Graphique 3.4. Âge effectif moyen de la retraite par rapport à l'âge officiel¹

2002-07

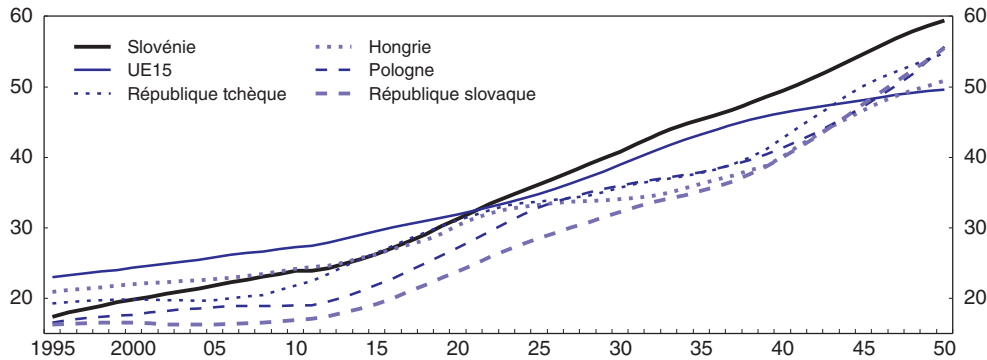


1. L'âge effectif moyen de départ à la retraite correspond à l'âge moyen de sortie de la population active sur une période de 5 ans. Les sorties (nettes) de la population active sont calculées sur la base de l'écart entre le taux d'activité de chaque tranche d'âge de 5 ans (à partir de 40 ans) en début de période et en fin de période. L'âge officiel correspond à l'âge d'ouverture des droits aux prestations de retraite, indépendamment du nombre d'années de cotisation. En Italie, les travailleurs peuvent prendre leur retraite à 57 ans (56 pour les travailleurs manuels) après 35 années de cotisation. En Slovénie, l'âge légal de la retraite à 61 ans pour les femmes sera atteint en 2023, tandis qu'en République slovaque, l'âge légal de la retraite à 62 ans pour les femmes sera atteint en 2015.

Source : OCDE (2009), *Viellissement et politiques de l'emploi*, Statistiques sur l'âge effectif moyen et officiel de la retraite dans les pays de l'OCDE, disponible à l'adresse www.oecd.org/document/47/0,3343,fr_2649_34747_39374006_1_1_1_1,00.html.


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644287481467>

Graphique 3.5. **Taux de dépendance de la population âgée**¹
Population de 65 ans et plus en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



1. Sur la base des projections démographiques selon le scénario de l'année de convergence en 2150, population au 1^{er} janvier.

Source : Base de données Eurostat (2009), Population et conditions sociales, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644381544361>

Les décisions relatives au travail et à la retraite sont particulièrement difficiles et dépendent de divers paramètres institutionnels, ainsi que des caractéristiques sociodémographiques de l'individu (OCDE, 2006a; Vodopivec et Dolenc, 2009). Tout d'abord, les facteurs « d'attraction », associés principalement aux incitations financières incorporées aux régimes de retraite publics et aux régimes de préretraite, « tirent » les travailleurs âgés vers la retraite et jouent donc à ce titre un rôle déterminant dans la décision de départ à la retraite (Burniaux et al., 2003; Duval, 2003; Burtless, 2009). Ces décisions seront influencées par l'âge d'ouverture des droits aux prestations de retraite, la générosité des taux de remplacement et l'accessibilité de passerelles informelles vers la préretraite par le biais des assurances chômage, maladie de longue durée et invalidité. Ensuite, les facteurs « de rejet », qui déterminent l'éventail des possibilités d'emplois attractives pour les travailleurs âgés, les « poussent » à partir à la retraite. Les possibilités d'emploi dépendent par exemple de l'évolution des coûts de la main-d'œuvre en fonction de l'âge par rapport à la productivité, du sentiment des employeurs à l'égard des aptitudes des travailleurs âgés et du degré de rigueur de la législation sur la protection de l'emploi. Par ailleurs, un manque de souplesse au niveau de l'aménagement du temps de travail peut aussi inciter les travailleurs à prendre une retraite anticipée (Gustman et Steinmeier, 2004).

Les réformes passées du code du travail, du régime de retraite et du système éducatif ont orienté ces facteurs d'attraction et de rejet dans la bonne direction, en entraînant une amélioration sensible des incitations au travail et des possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés. Parmi ces réformes figurent notamment l'augmentation progressive de l'âge légal de la retraite, l'introduction d'une politique active du marché du travail spécialement adaptée aux besoins des travailleurs âgés (allègements fiscaux et exemptions de cotisations sociales pour les employeurs qui embauchent des travailleurs âgés), et le lancement d'une large gamme de programmes de formation des adultes. Toutefois, en dépit des récents progrès, des efforts supplémentaires doivent encore être fournis pour encourager les travailleurs âgés à rester sur le marché du travail. Il convient notamment de rendre la retraite moins attractive sur le plan financier en relevant l'âge légal de la retraite (chapitre 2) et en procédant à un ajustement des incitations financières

pour une retraite anticipée/tardive. Enfin, il est nécessaire d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés pour veiller à ce que ceux qui souhaitent travailler plus longtemps trouvent des postes appropriés.

Supprimer les incitations au départ anticipé à la retraite

L'une des principales innovations de la *Loi sur les retraites et l'assurance-invalidité* de 1999 a été d'introduire un système complet de primes/pénalités conçu pour récompenser le report de la retraite au-delà de l'âge d'ouverture des droits et pour sanctionner le départ à la retraite anticipé. Toutefois, les primes et pénalités sont relativement limitées et ne semblent pas suffisantes pour inciter les individus à rester dans le monde du travail⁵. Par ailleurs, cette nouvelle loi prévoit différentes dispositions permettant aux travailleurs de prendre leur retraite avant l'âge d'ouverture des droits à pension sans faire l'objet de pénalités. *Tout d'abord*, l'âge d'ouverture des droits peut être progressivement revu à la baisse pour les personnes qui ont eu des enfants (de 8 mois pour un enfant, 20 mois pour deux enfants, 36 mois pour trois enfants et de 20 mois pour chaque enfant supplémentaire)⁶. *Ensuite*, pour les femmes qui cotisent à un régime de retraite obligatoire avant l'âge de 18 ans, l'âge d'ouverture des droits est minoré de la durée de couverture correspondante⁷. *Enfin*, les personnes couvertes par le régime peuvent prendre leur retraite avant d'atteindre l'âge d'ouverture des droits (à l'issue toutefois d'une période de cotisation minimum de 20 ans) dans certaines circonstances spéciales, comme le chômage de longue durée, les plans de licenciement, les programmes permettant à l'employeur de remplacer l'individu par un demandeur d'emploi plus jeune ou la faillite de l'employeur.

Ces possibilités de départ anticipé à la retraite aboutissent à une réduction considérable de l'âge de départ effectif à la retraite. Selon les estimations de l'âge médian de la retraite pour la période 2002-07 fondées sur les données de l'Enquête sur les forces de travail, 50 % des hommes (des femmes) prennent leur retraite avant l'âge de 56.3 ans (52.5 ans pour les femmes), ce qui est sensiblement inférieur à l'âge d'ouverture des pleins droits à la retraite en vigueur à cette période. Du point de vue de l'offre de main-d'œuvre, il existe donc une vaste réserve de personnes encore relativement jeunes dont le capital humain est perdu suite à un départ anticipé à la retraite. S'il semble raisonnable d'autoriser une certaine souplesse dans la prise de décision du départ à la retraite en fonction des préférences personnelles, la conception du système de retraite ne doit pas encourager les départs anticipés. Les pouvoirs publics doivent donc veiller à ce que les pénalités/primes appliquées en cas de départ anticipé/tardif à la retraite soient neutres sur le plan actuariel, de façon que la variation du montant de la prestation liée au report d'un an de la retraite soit équivalente aux droits accumulés au cours de cette année, tandis que le départ anticipé d'un an doit se traduire, à l'inverse, par une baisse des prestations équivalente aux droits qui auraient été accumulés au cours de l'année concernée et à un montant reflétant l'allongement de la durée de versement des prestations⁸. Le plafond fixé quant au nombre d'années de travail supplémentaires au-delà de l'âge légal de départ à la retraite au cours desquelles sont versées les primes (trois ans actuellement) devrait être supprimé. Par ailleurs, la possibilité d'un départ anticipé avant l'âge d'ouverture des droits pour raisons spéciales comme l'éducation des enfants, la cotisation au régime obligatoire avant 18 ans, le chômage de longue durée ou la faillite de l'employeur, devrait progressivement être supprimée.

La révision à la hausse de l'âge légal de la retraite et la suppression des passerelles formelles vers la retraite anticipée (ou le fait de les rendre moins attractives) pourraient encourager les travailleurs à adopter des régimes de retraite anticipée informels, comme l'invalidité, la maladie de longue durée ou le chômage. Depuis la réforme des retraites de 1999, la part des personnes inactives âgées de 50 à 64 ans qui ne sont pas en recherche active d'emploi pour des raisons d'invalidité ou de maladie a sensiblement progressé, de 6 % en 2000 à 22 % en 2007. Cette proportion a également augmenté dans les autres tranches d'âge, quoique de manière moins marquée, ce qui signifie que les prestations d'invalidité et de maladie sont de plus en plus utilisées par les travailleurs âgés pour quitter plus tôt la population active. Les pouvoirs publics devraient examiner les régimes d'assurance-invalidité et maladie de longue durée afin de s'assurer que les conditions d'éligibilité sont suffisamment strictes et étroitement contrôlées.

En revanche, les prestations de chômage ne sont pas encore largement utilisées comme substitut à la retraite anticipée. Mi-2008, le taux de chômage des 50-64 ans s'établissait à 3½ pour cent, soit plus de 0.5 point de pourcentage en deçà du taux global. Néanmoins, cette voie d'accès pourrait gagner en popularité à l'avenir, parallèlement à la hausse de l'âge de départ légal à la retraite et au durcissement des contrôles sur les bénéficiaires des prestations d'invalidité et de maladie. Pour l'éviter, il faut restreindre la générosité du régime pour les travailleurs âgés : à l'heure actuelle, les travailleurs qui cotisent depuis 15 à 25 ans peuvent percevoir des prestations pendant respectivement 18 mois (s'ils ont plus de 50 ans) et 24 mois (s'ils ont plus de 55 ans), tandis que les travailleurs de moins de 50 ans peuvent percevoir des prestations pendant 12 mois. En conséquence, l'incidence des prestations de chômage penche très nettement en faveur des travailleurs âgés. Les pouvoirs publics devraient réduire la durée des droits aux prestations de chômage pour les travailleurs âgés en situation de chômage de longue durée pour la porter à 12 mois, une fois que les effets de la crise économique actuelle se seront dissipés.

Les décisions relatives à la poursuite ou non du travail peuvent également être influencées par le degré de corrélation des prestations de retraite avec la totalité de la carrière professionnelle en termes de durée et de niveau de revenus. Si les prestations de retraite sont calculées à partir d'un nombre limité correspondant aux meilleures années en termes de revenus, les travailleurs âgés peuvent être incités à prendre un départ anticipé à la retraite, particulièrement s'ils ne prévoient aucune hausse de leurs revenus ou s'ils doivent accepter des baisses de salaire pour conserver leur emploi. Depuis 2008, les prestations de retraite en Slovaquie sont calculées à partir des 18 meilleures années consécutives (la période d'évaluation a été progressivement revue à la hausse par rapport aux 10 années initialement fixées en 2000 suite à la loi de 1999). Le lien entre prestations de retraite et carrière professionnelle pourrait encore être renforcé en fondant les prestations de retraite sur la totalité des revenus moyens enregistrés tout au long de la vie, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2007).

Rendre la retraite partielle plus attractive

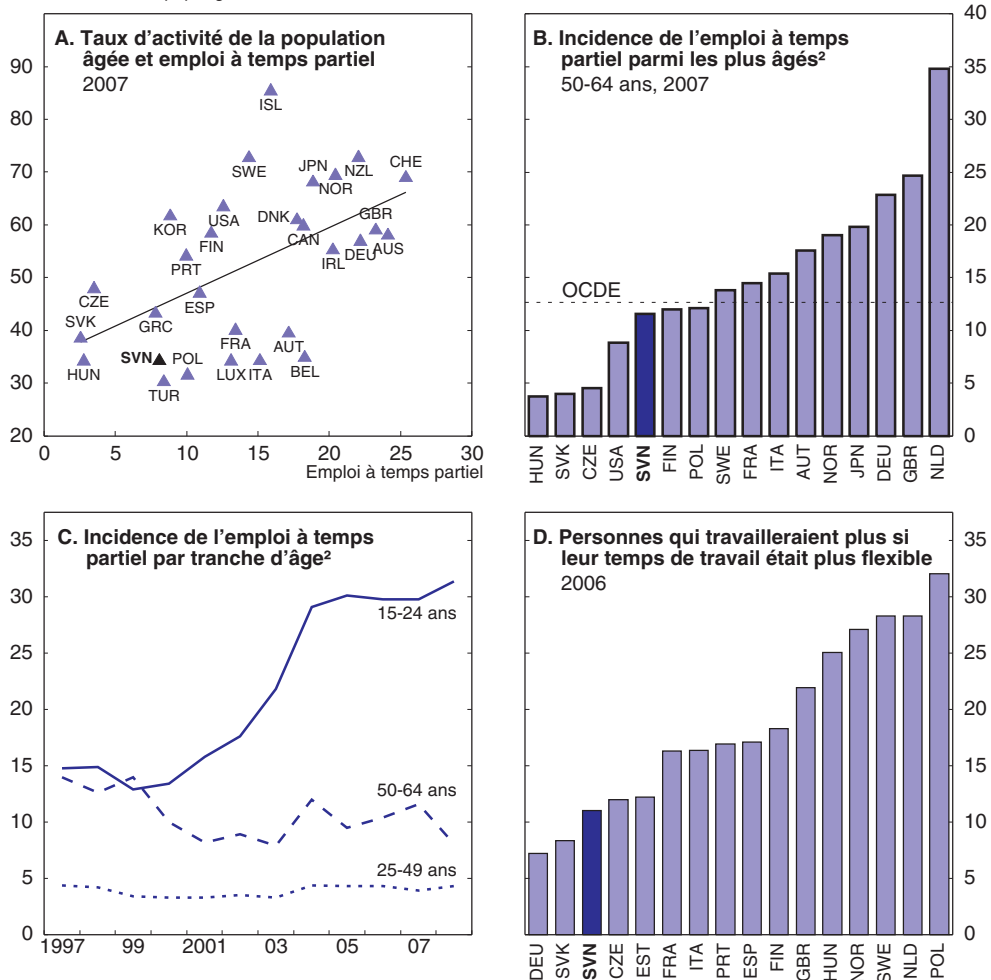
Un manque de flexibilité dans l'aménagement du temps de travail peut dissuader les travailleurs de continuer à travailler plus longtemps en raison des difficultés qu'ils rencontrent pour concilier vie professionnelle et vie familiale. Cette situation peut aboutir à un schéma de départ brutal, selon lequel les travailleurs âgés passent sans transition d'un travail à temps plein à une cessation totale d'activité (OCDE, 2006a). Or, pour de nombreux travailleurs, un départ aussi brutal n'est pas nécessairement la voie d'accès

privé à la retraite : ils pourraient souhaiter diminuer progressivement leur temps de travail. L'opposition à une sortie progressive du marché du travail peut, tout d'abord, s'expliquer par des barrières au travail à temps partiel en général (comme le montre la partie A du graphique 3.6, les pays où le temps partiel est plus répandu tendent à afficher des taux d'activité plus élevés pour les travailleurs âgés) et, ensuite, par les contraintes imposées pour bénéficier du droit à percevoir tout ou partie d'une pension de retraite tout en continuant de travailler. En Slovaquie, il est interdit d'exercer une activité rémunérée en étant à la retraite, même s'il est possible de prendre une retraite partielle en touchant la moitié de sa pension et en continuant à travailler à mi-temps (ou moins). Cependant, l'option de la retraite partielle est très peu utilisée : fin 2007, seules 184 personnes avaient opté pour cette solution (IMAD, 2008a), ce qui représente moins de 2 % des nouveaux bénéficiaires des pensions de retraite.

Graphique 3.6. Emploi à temps partiel

En pourcentage

Taux d'activité de la pop. âgée¹



1. Tranche d'âge 55-64 ans.

2. En pourcentage de l'emploi total.

Source : OCDE (2008), Base de données OCDE sur l'emploi – version électronique, www.oecd.org/els/employment/data et Base de données Eurostat (2009), Enquête sur les forces de travail, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/6444404237436>

Les restrictions générales relatives au temps partiel ne constituent pas la seule explication à la faible popularité de la retraite partielle. Si le nombre de travailleurs de 50-64 ans exerçant une activité à temps partiel est largement inférieur à celui observé dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 3.6, partie B) et n'a pas augmenté ces dernières années, le nombre d'emplois de ce type s'est accru parmi les autres tranches d'âge, principalement chez les jeunes (graphique 3.6, partie C), ce qui tient en grande partie aux progrès accomplis dans la libéralisation de l'aménagement du temps de travail (encadré 3.1)⁹. Il est donc plus probable que la faible popularité de la retraite partielle soit liée à ses propres caractéristiques.

Les règles relatives à la retraite partielle sont en effet telles que ce régime ne semble pas particulièrement attractif. *Tout d'abord*, les conditions d'accès à la retraite partielle sont très strictes, puisqu'elles imposent de satisfaire aux critères d'obtention de la retraite à taux plein et d'obtenir l'approbation de l'employeur. Par ailleurs, le bénéficiaire de la retraite partielle n'est autorisé à travailler qu'à mi-temps au maximum et ne perçoit que la moitié des droits à la retraite qu'il a acquis. *Ensuite*, la retraite partielle n'est pas très attractive sur le plan financier, puisque les revenus de retraite sont imposés comme des revenus réguliers (alors que la pension correspond déjà à un revenu net imposé suite à la conversion du brut en net), tandis que les revenus salariaux sont soumis aux cotisations de sécurité sociale. Si les cotisations au régime de retraite se traduisent par un taux de remplacement plus élevé une fois acquis les droits à une retraite à taux plein, les cotisations d'assurance maladie et invalidité peuvent être assimilées à des impôts puisque les individus qui remplissent les critères pour bénéficier des prestations de retraite ne peuvent prétendre aux prestations de chômage et que les cotisations d'assurance-maladie pour les retraités sont payées par l'Institut de l'assurance retraite et invalidité de la Slovénie.

S'il est probable que la Slovénie soit moins avantagée que les autres pays de l'OCDE par un assouplissement des conditions relatives à la retraite partielle, dans l'Enquête sur les forces de travail 2006 11 % des salariés ont néanmoins déclaré qu'ils étaient prêts à travailler plus longtemps si les conditions d'aménagement du temps de travail devenaient plus souples (graphique 3.6, partie D). Les autorités devraient donc permettre aux citoyens de percevoir simultanément un salaire et une pension de retraite. Les règles relatives à la retraite partielle devraient au moins être assouplies et les mesures fiscales dissuasives devraient être progressivement éliminées. Il est notamment inutile de demander l'approbation de l'employeur pour la retraite partielle si la législation sur la protection de l'emploi est suffisamment souple (voir ci-après). Si l'élimination des obstacles au travail à temps partiel et à la retraite partielle peut contribuer à accroître le taux d'activité des travailleurs âgés, l'impact net sur l'offre de main-d'œuvre effective sera plus limité, voire négatif, dans la mesure où certains travailleurs, qui auraient continué à travailler à plein-temps avant la réforme, opteront pour une diminution de leur temps de travail (Gustman et Steinmeier, 2004).

Accroître la demande de travailleurs âgés

Supprimer les incitations à la retraite anticipée et faciliter les sorties progressives de la population active contribuera à accroître l'offre de travail des travailleurs âgés, mais cela ne garantit pas que l'augmentation de l'offre s'accompagnera d'une hausse correspondante de la demande. La demande de travailleurs âgés peut être limitée par des perceptions négatives de la part des employeurs concernant la capacité des travailleurs

âgés de s'adapter aux changements technologiques ou organisationnels, mais aussi par des pratiques de formation des salaires qui font que les coûts de main-d'œuvre augmentent plus fortement avec l'âge que la productivité. Il faut résoudre ces problèmes pour faire en sorte que les personnes qui souhaitent travailler plus longtemps trouvent des emplois appropriés.

Afin de contrer l'attitude négative des employeurs, plusieurs pays de l'OCDE ont lancé des campagnes d'information et adopté une législation qui interdit la discrimination par l'âge dans l'emploi (voir OCDE, 2006a, tableau 5.1, pour une vue d'ensemble des mesures adoptées). Ces deux démarches sont complémentaires : la législation sur la discrimination par l'âge est sans doute moins efficace si elle ne s'accompagne pas de campagnes d'information et de lignes directrices pour aider les employeurs à suivre les bonnes pratiques et pour sensibiliser les travailleurs âgés à leurs droits ; à l'inverse, les campagnes d'information et les lignes directrices ne seront pas très efficaces si elles ne s'appuient pas sur des sanctions contre la discrimination selon l'âge (OCDE, 2006a). La Slovaquie a interdit la discrimination par l'âge en 2003 avec l'adoption de la Loi sur les relations travailleurs-employeurs. Ce texte a été modifié en 2007 de manière à mieux définir les sanctions et à transférer la charge de la preuve à l'employeur. Une campagne d'information spéciale est prévue en 2009 pour promouvoir l'emploi des travailleurs âgés. Elle devrait faire prendre conscience des avantages d'une population active de tous âges, où les travailleurs âgés partagent leur expérience professionnelle avec les jeunes, lesquels transmettent aux travailleurs âgés leur connaissance des nouvelles techniques de production et des nouvelles méthodes de travail. Mettre l'accent sur la mixité des générations au lieu de souligner le besoin de travailleurs âgés réduit le risque de voir ceux-ci devenir un groupe stigmatisé. Parmi les campagnes d'information remarquables dans ce domaine, on citera la campagne *Age Positive* au Royaume-Uni et la campagne d'information lancée en Finlande dans le cadre du *Programme national sur les travailleurs vieillissants* (OCDE 2006a, encadrés 5.1 et 6.5).

Les employeurs pourraient aussi se montrer réticents à embaucher ou à conserver des travailleurs âgés parce qu'ils coûtent trop cher compte tenu de leur productivité. Certains pays de l'OCDE ont commencé de s'attaquer à ce problème en abandonnant peu à peu les systèmes salariaux fondés sur l'ancienneté. On peut citer en exemple la Corée, où le gouvernement a encouragé les employeurs et les syndicats à adopter un système de pics de salaire dans lequel les salaires sont ajustables à la baisse après un certain âge, en contrepartie d'une plus grande sécurité de l'emploi, et la Suède, où la formation des salaires dans le secteur public est passée progressivement d'un système fondé sur l'ancienneté à un système qui repose beaucoup plus sur les qualifications et performances individuelles (OCDE, 2006a). En Slovaquie, la Loi sur les relations travailleurs-employeurs stipule que les salaires doivent comprendre un supplément pour le nombre d'années de service, même si le montant de cette prime d'ancienneté peut être déterminé librement dans le cadre des conventions collectives.

Un certain nombre de pays de l'OCDE ont instauré des subventions salariales pour aligner plus étroitement les coûts d'emploi des travailleurs âgés sur la productivité (voir OCDE 2006a, tableau 5.2 pour une vue d'ensemble des programmes de subventions salariales dans les pays de l'OCDE). Telle est aussi l'approche adoptée par la Slovaquie : les employeurs qui embauchent un chômeur de plus de 55 ans inscrit depuis plus de 12 mois auprès du Service public de l'emploi ou un chômeur inscrit de plus de 55 ans qui pâtit d'un excédent de main-d'œuvre dans sa profession sont exonérés des cotisations de sécurité

sociale. À juste titre, les subventions salariales ne sont pas accordées uniquement en fonction d'un critère d'âge, mais sont ciblées plus étroitement sur certains groupes de travailleurs âgés. Comme le fait valoir l'OCDE (2006a), les subventions étroitement ciblées sont en général plus efficaces que des subventions à l'ensemble des travailleurs âgés, car ces dernières peuvent entraîner d'importantes pertes sèches (une forte proportion de travailleurs subventionnés auraient été embauchés même sans subvention) ainsi que des effets de substitution (les emplois aidés entraînent des pertes d'emplois dans d'autres groupes de travailleurs n'ayant pas droit à la subvention). De plus, les subventions octroyées uniquement en fonction de l'âge peuvent engendrer une stigmatisation et renforcer les comportements négatifs de la part des employeurs.

Tout en réformant les pratiques de formation des salaires pour tenir compte de la performance individuelle et en offrant des subventions à l'embauche pour abaisser le coût d'emploi des travailleurs âgés, on peut aligner plus étroitement la productivité et les coûts en aidant les travailleurs âgés à actualiser leurs compétences et à en acquérir de nouvelles, afin d'augmenter leur productivité (voir ci-après).

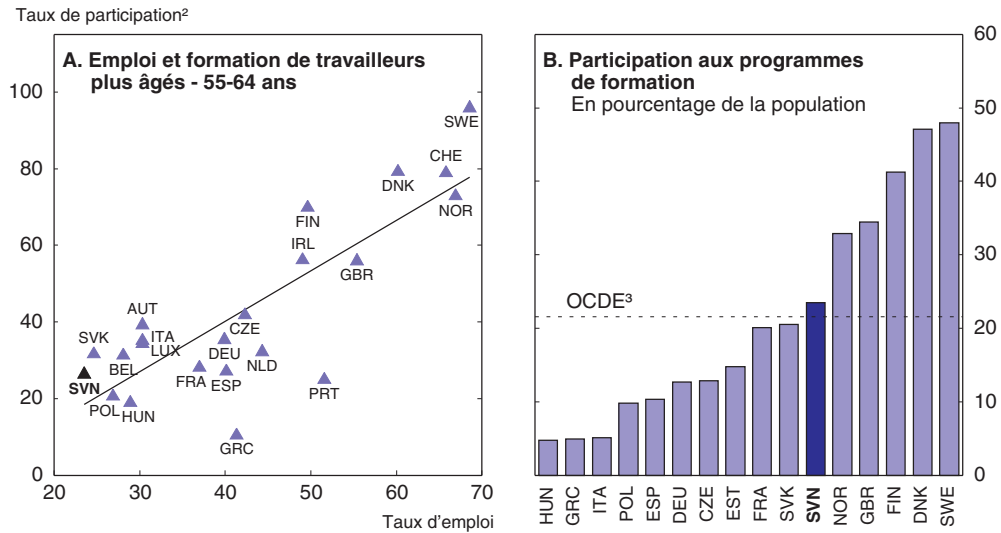
Promouvoir la formation tout au long de la vie

Sous l'effet des changements structurels et technologiques, ainsi que du développement des services au détriment de l'industrie manufacturière, les qualifications requises pour trouver un emploi évoluent en permanence. C'est pourquoi les compétences des travailleurs risquent de devenir obsolètes s'ils ne s'efforcent pas d'acquérir de nouvelles qualifications et de mettre à jour leurs aptitudes en permanence (Behaghel et Greenan, 2005). En participant à des programmes de formation continue, les travailleurs âgés peuvent donc améliorer considérablement leur capacité à trouver un emploi¹⁰. Par ailleurs, la formation professionnelle se traduit par un niveau de rémunération plus élevé (Bassanini *et al.*, 2005) et, donc, par une incitation plus forte à continuer de travailler et à retarder le départ en retraite. En garantissant aux travailleurs de tous âges l'accès aux programmes de formation professionnelle et continue, il est donc possible d'améliorer le taux d'emploi des personnes âgées. En outre, les travailleurs sont davantage enclins à s'engager dans des activités de formation si le régime de retraite les incite à travailler plus longtemps, ce qui augmente le nombre d'années disponibles pour récolter les fruits de l'investissement consenti dans la formation par les travailleurs et les employeurs¹¹. Comme l'indique la partie A du graphique 3.7, dans tous les pays il existe une corrélation positive élevée entre l'incidence de la formation chez les travailleurs âgés et leur taux d'emploi moyen¹².

Le taux de participation aux programmes de formation continue est relativement élevé en Slovaquie (graphique 3.7, partie B). Néanmoins, des progrès restent encore à accomplir comme en attestent plusieurs pays de l'OCDE tels que la Suisse et les pays nordiques, qui affichent des taux encore plus élevés. Plus important encore, en Slovaquie, la part de la population qui suit une formation continue diminue sensiblement avec l'âge, ce qui peut en partie s'expliquer par la diminution attendue du nombre d'années restant à travailler et donc du nombre d'années pour recueillir les fruits de l'investissement dans la formation. S'il s'agit d'un phénomène commun à tous les pays, le rythme de la contraction est plus rapide en Slovaquie que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 3.8, partie A). La révision en hausse proposée de l'âge d'ouverture des droits à la retraite et la suppression des incitations au départ anticipé à la retraite devraient encourager les travailleurs à suivre des programmes de formation continue, notamment à un âge plus avancé.

Graphique 3.7. **Formation**¹

En pourcentage, 2003

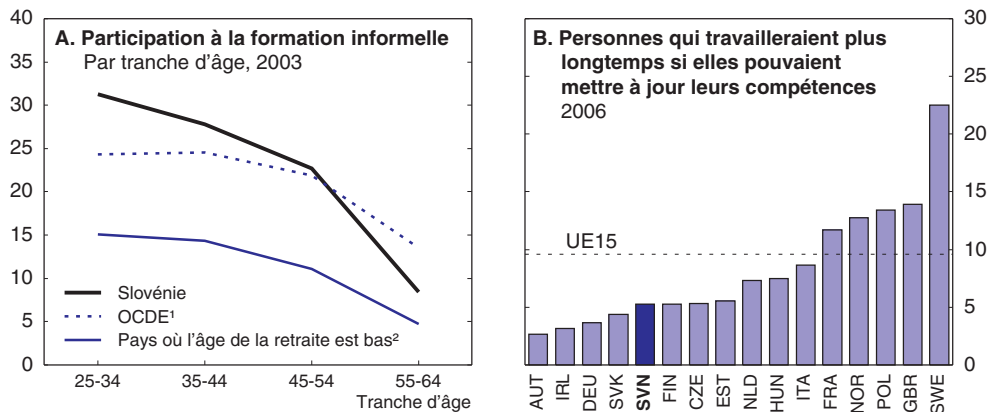


1. Formation informelle.
2. Pourcentage de la population suivant une formation, ratio des 55-64 ans par rapport aux 25-34 ans.
3. Moyenne non pondérée pour 22 pays de l'OCDE.

Source : Base de données Eurostat (2009), Population et conditions sociales, mars.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644446032450>Graphique 3.8. **Participation à la formation continue**

En pourcentage



1. Moyenne non pondérée pour 21 pays de l'OCDE.
2. Pays de l'OCDE où l'âge légal de la retraite est bas : Belgique, France, Grèce, Hongrie, Italie, République slovaque et République tchèque.

Source : Base de données Eurostat (2009), Population et conditions sociales, février.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644467751142>

Qui plus est, cette question pourrait être traitée de manière plus directe. Par le passé, plusieurs initiatives ont été lancées pour promouvoir la formation tout au long de la vie en Slovénie. En 2006, la *Loi nationale sur les qualifications professionnelles* a été amendée afin de prendre en compte de manière systématique la formation informelle et non organisée. Aux termes de cette loi, les individus peuvent obtenir un certificat attestant qu'ils possèdent les compétences nécessaires pour exercer une profession, soit en faisant directement la

preuve de leurs aptitudes, connaissances et compétences, soit en produisant des documents et autres références. En 2007, la Slovénie a adopté la *Résolution sur le programme national d'enseignement supérieur de la République de Slovénie 2007-10*, qui prévoit une hausse de la part de la population participant à des activités de formation continue et le développement des programmes destinés aux salariés, aux chômeurs et aux inactifs qui souhaitent reprendre des études supérieures. Des mesures dans le domaine de la formation continue sont également envisagées dans l'*Accord social pour 2007-09* et le *Programme opérationnel pour le développement des ressources humaines pour la période 2007-13*. La mise en œuvre de la *Stratégie pour la formation continue* adoptée en 2007 se heurte toujours à l'impossibilité d'élaborer un programme opérationnel associé.

Pour encourager davantage la population à suivre une formation continue, le groupe de travail interministériel créé pour examiner les modalités de mise en œuvre de la *Stratégie pour la formation continue* devrait développer rapidement un plan d'action. Compte tenu du vaste éventail de programmes de formation pour les adultes actuellement disponibles, il est aussi crucial d'évaluer leur impact en termes de résultats concrets sur le marché du travail. Jusqu'à présent, de telles évaluations sont rares. Comme le soulignent par exemple Martin et Grubb (2001), les résultats des programmes de formation varient considérablement en fonction de leurs caractéristiques. En règle générale, une formation ciblée et fortement axée sur les aspects pratiques en entreprise semble la mieux à même de porter ses fruits. En outre, il est essentiel que la *Stratégie en faveur de l'activité des personnes âgées*, qui prévoit des dispositions spécifiques pour encourager la participation des personnes âgées aux programmes de formation continue, soit rapidement mise en application.

Néanmoins, toute initiative visant à encourager la participation à des activités de formation pourrait avoir une incidence immédiate limitée sur le taux d'emploi. Dans l'Enquête 2006 sur les forces de travail, seuls 5 % des salariés indiquaient être prêts à travailler plus longtemps s'ils pouvaient améliorer leurs compétences (graphique 3.8, partie B), ce qui signifie que l'absence de possibilités de formation tout au long de la vie n'est pas le principal facteur entrant en jeu dans la décision de départ à la retraite. Quoi qu'il en soit, de telles initiatives représentent un complément important au relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite et à la réduction des incitations à la retraite anticipée. Ces deux mesures devraient en effet renforcer l'intérêt des travailleurs pour les programmes de formation continue leur permettant d'acquérir les aptitudes nécessaires pour trouver un emploi.

Augmenter le taux d'emploi des jeunes

La situation des jeunes en matière d'emploi s'est sensiblement améliorée ces dernières années, puisque le taux d'activité des 15-29 ans est passé de 52 % en 2003 à 61 % mi-2008, parallèlement à une contraction du taux de chômage de 12,3 % à 7,4 %. Si cette amélioration est principalement imputable aux conditions économiques favorables en vigueur sur cette période, elle a également été soutenue par l'introduction de formes d'emploi plus flexibles et par des politiques actives du marché du travail destinées à faciliter la transition école-travail. Parmi ces politiques actives du marché du travail figurent par exemple des incitations à l'emploi des jeunes sous forme de subventions et d'allègements fiscaux pour les employeurs et des programmes de formation comme le *Programme 10 000 – enseignement scolaire* et le *Projet pour la formation des jeunes adultes* (encadré 3.3).

Encadré 3.3. **Projet pour la formation des jeunes adultes**

Le Projet pour la formation des jeunes adultes est un programme éducatif informel destiné aux jeunes demandeurs d'emploi de 15 à 25 ans qui n'ont pas terminé leurs études, n'ont pas suivi de formation professionnelle de base et sont confrontés à l'exclusion sociale. Le principal objectif de ce programme consiste à encourager les participants à poursuivre leur éducation afin d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour trouver un emploi. Il s'agit de proposer une expérience d'apprentissage positive aux participants, qui doivent définir plus précisément leurs aspirations en termes de carrière et de projet de vie. Ce programme affiche un taux de réussite élevé, 60 % à 70 % des participants s'inscrivant ensuite dans un programme d'études adapté et/ou décrochant un emploi. En 2007, ce programme a été récompensé par le Trophée européen des champions régionaux dans le domaine de la politique sociale.

Les participants peuvent s'inscrire au Projet pour la formation des jeunes adultes à tout moment en cours d'année scolaire. La participation repose uniquement sur le volontariat et le programme a une durée d'un an. L'enseignement fourni repose sur trois piliers majeurs. Tout d'abord, les participants acquièrent des connaissances de base dans différentes matières comme les mathématiques, l'écriture, la communication et les sciences naturelles, ainsi que les compétences nécessaires pour apprendre de manière autonome. Ensuite, les participants sont préparés à la vie professionnelle en établissant un plan de carrière, en nouant des liens avec des employeurs potentiels et en apprenant les éléments de base de la législation du travail. Enfin, ils acquièrent des capacités socioculturelles, comme assumer la responsabilité de ses actions, faire face à des conditions moins favorables au sein de l'environnement social et utiliser son temps libre de manière plus efficace et plus constructive.

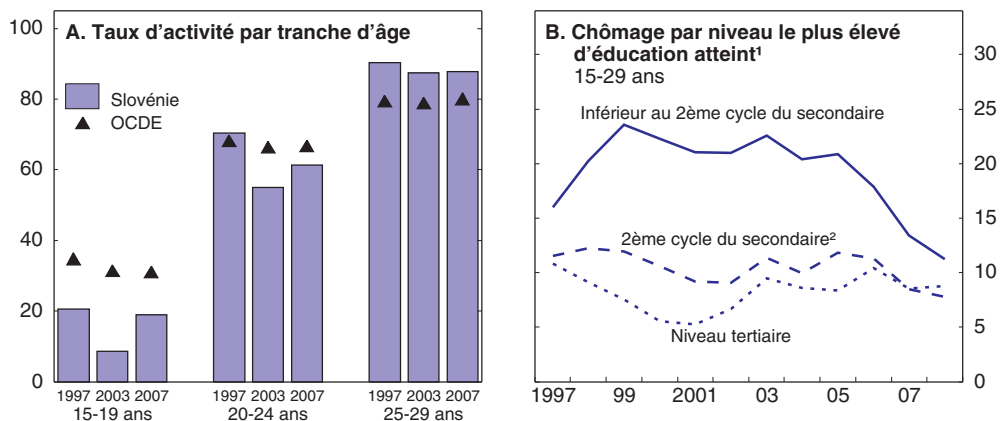
L'apprentissage repose sur la réalisation de quatre types de projets. Les projets d'apprentissage individuels s'inscrivent dans le cadre du plan de carrière et de formation de l'étudiant. Ils découlent de ses propres objectifs personnels, comme la réussite de certains examens. Dans les projets de groupe optionnels, chaque membre du groupe atteint ses propres objectifs d'apprentissage dans le contexte du projet commun (une pièce de théâtre, par exemple). L'élève s'efforce d'atteindre les objectifs communs au groupe, tandis que ce dernier soutient les efforts de chaque élève. Les projets productifs s'attachent à donner la possibilité de faire revivre des anciens artisanats oubliés et à promouvoir l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement. Les activités hors programme offrent un moyen de renforcer la motivation des étudiants et d'élargir leurs centres d'intérêt à de nouveaux domaines. Les différentes activités peuvent être directement reliées entre elles au sein d'un projet spécifique ou organisées de manière indépendante, juste pour le plaisir ou pour répondre aux centres d'intérêt du participant.

Tout au long du programme, les participants sont guidés par des parrains. La sensibilité du parrain vis-à-vis des centres d'intérêt et des capacités du participant joue donc un rôle déterminant dans la réussite du programme. Les élèves participent activement à la mise en œuvre du programme en définissant le thème du projet et les méthodes et procédures utilisées, ce qui accroît leur motivation. Chaque élève établit un plan d'apprentissage individuel qui doit être achevé à la fin du programme. Ce plan constitue un pilier pour le choix des activités du programme et il est utilisé pour évaluer les progrès accomplis par le participant par rapport aux objectifs définis à l'origine.

En dépit des progrès accomplis récemment, plusieurs problèmes demeurent. *Premièrement*, le taux d'activité des jeunes reste inférieur à la moyenne OCDE (graphique 3.9, partie A), compte tenu de la durée relativement longue des études. Dans ce contexte, la plus grande partie de la hausse du taux d'activité des 20-29 ans s'explique par un nombre croissant d'étudiants exerçant une activité professionnelle mais qui ne bénéficient pas d'un contrat régulier. *Deuxièmement*, le chômage continue de frapper plus durement les jeunes que les autres classes d'âge. Les jeunes qui n'ont pas suivi d'enseignement secondaire supérieur rencontrent des difficultés considérables pour trouver un emploi (graphique 3.9, partie B). L'une des raisons possibles de ce phénomène est le niveau élevé du salaire minimum, qui peut avoir un impact négatif décuplé sur les jeunes dans la mesure où ils sont moins productifs que les autres travailleurs du fait de leur manque d'expérience.

Graphique 3.9. **Situation des jeunes adultes sur le marché du travail**

En pourcentage



1. La fiabilité des résultats fondés sur les données réparties par âge dépend de la taille de l'échantillon ou de la méthode d'échantillonnage utilisée.
2. Inclut l'enseignement postsecondaire non supérieur.

Source : OCDE (2008), *Base de données de l'OCDE sur l'emploi – version électronique*, www.oecd.org/els/employment/data et Base de données Eurostat (2009), Enquête sur les forces de travail, mai.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644475037253>

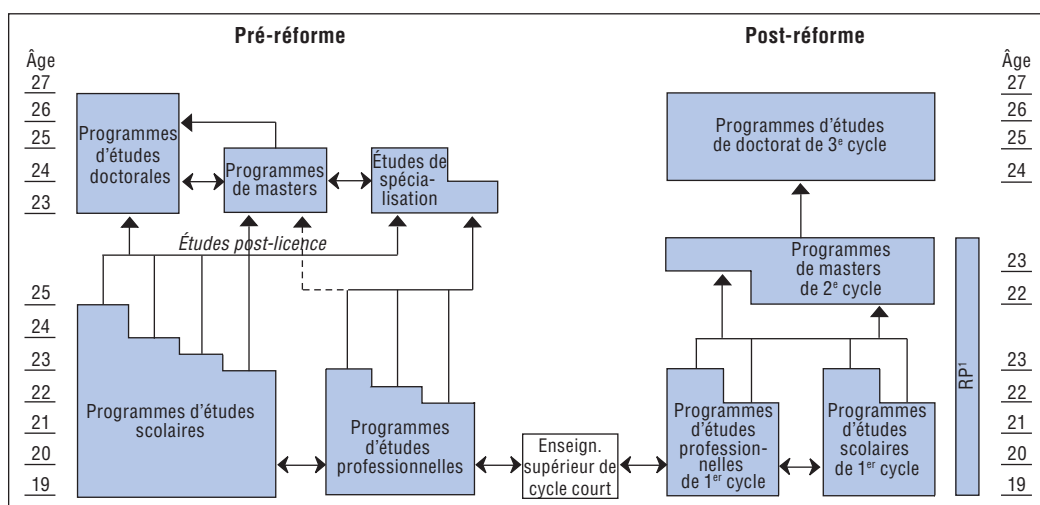
Parvenir à un bon équilibre entre études et vie professionnelle

La demande d'enseignement supérieur a augmenté rapidement ces dix dernières années, un nombre croissant de jeunes souhaitant poursuivre leurs études après le cycle secondaire avant d'entrer sur le marché du travail. En 2006, un tiers des 20-29 ans étaient scolarisés, contre une moyenne d'un quart dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2008). Dans la mesure où des périodes plus longues de scolarisation à plein-temps doivent avoir un impact positif sur les compétences de la main-d'œuvre et sur son potentiel de croissance, l'augmentation du nombre d'étudiants de l'enseignement supérieur représente un facteur positif, sous réserve que les compétences adaptées soient acquises au bon rythme. Néanmoins, la durée moyenne des études supérieures est relativement longue en Slovénie. Pour l'année scolaire 2006-07, les étudiants suivant des programmes de formation professionnelle supérieure achevaient leurs études en 5.4 ans en moyenne, contre 6.9 ans pour les formations universitaires.

L'une des raisons de la durée relativement longue des études supérieures repose sur le fait que les établissements de l'enseignement supérieur, et plus particulièrement les universités, s'attachent généralement à proposer des cursus longs et à forte composante théorique. Depuis le lancement de la réforme de l'enseignement supérieur en 2004, la situation évolue puisque la Slovénie a adopté un système à trois cycles conforme à la *Déclaration de Bologne* (graphique 3.10). La Slovénie a opté pour une mise en œuvre progressive de la réforme de Bologne d'ici à l'année scolaire 2009-10, où ne seront plus proposés que des cursus post-réforme. En attendant, les établissements de l'enseignement supérieur proposent à la fois des cursus pré et post-réforme. Compte tenu du nombre très restreint d'étudiants ayant achevé leurs études dans le cadre du nouveau système jusqu'à présent, l'impact de la réforme sur la durée des études reste encore à déterminer.

Graphique 3.10. Organisation de l'enseignement supérieur en Slovénie

Avant et après la réforme du 11 juin 2004



1. RP : programmes de master longs non structurés (par exemple, professions libérales réglementées au niveau européen).

Source : Ministère de l'Éducation et des Sports.

Deuxième cause majeure de la durée relativement longue des études en Slovénie : le système d'aide aux études, qui n'incite pas suffisamment les élèves à obtenir rapidement leur diplôme (encadré 3.4). Le niveau des aides accordées aux étudiants de l'enseignement supérieur – aide au logement, pour les transports et pour les repas par exemple – semble particulièrement généreux. Par ailleurs, un tiers des étudiants perçoivent une aide financière directe sous forme de bourses. En pourcentage des dépenses publiques totales consacrées à l'enseignement, la Slovénie accorde des aides financières plus généreuses aux étudiants que la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 3.11). Les prêts étudiants n'existent pas en Slovénie (à l'exception des prêts accordés pour les études à l'étranger), les prêts introduits en 1999 ayant été supprimés en 2002/03 (encadré 3.4). En principe, l'enseignement supérieur est gratuit pour les étudiants à temps plein suivant des cursus de premier et de second cycle, mais un décret ministériel impose aux étudiants à temps partiel d'acquitter des frais de scolarité. Les établissements ont l'autonomie nécessaire pour déterminer eux-mêmes le niveau des frais de scolarité pour les programmes à temps partiel : pour l'année scolaire 2008/09, ces frais étaient compris entre 1 800 et 4 000 EUR par an.

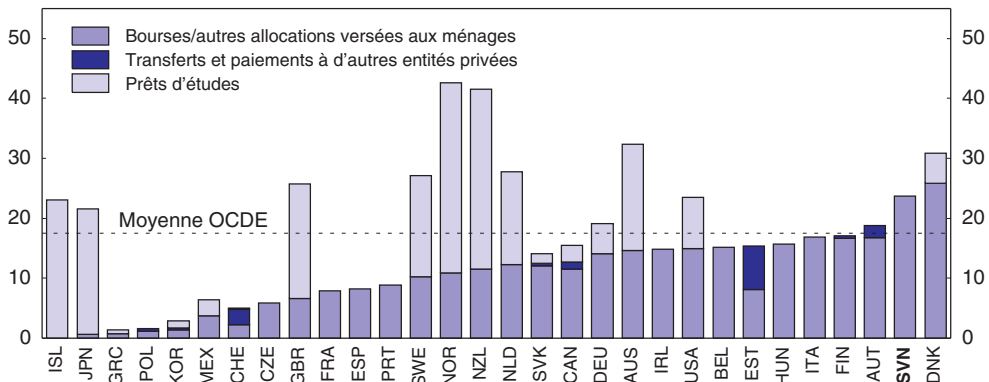
Encadré 3.4. Aide aux études

Les étudiants de l'enseignement supérieur bénéficient de subventions pour leur logement et leurs repas (système de coupons) et de réductions pour les transports publics, les événements culturels (places de théâtre par exemple) et les inscriptions aux clubs de sport. La seule aide financière directe est fournie sous forme de bourses. Premièrement, des bourses d'État destinées aux étudiants issus de foyers à faibles revenus sont accordées aux étudiants à plein-temps qui suivent un cursus d'enseignement supérieur avant l'âge de 27 ans et dont le revenu brut par membre de la famille au cours de l'année précédente n'excédait pas 130 % du salaire garanti. Deuxièmement, les étudiants les plus brillants peuvent prétendre à des bourses fondées sur le mérite, baptisées bourses Zois (du nom d'un érudit slovène renommé). Outre les bourses publiques, il existe de nombreuses bourses accordées par des organismes privés et publics pour faire face à leurs besoins de recrutement (futurs). En 2007, 18 % de tous les étudiants à plein-temps bénéficiaient d'une bourse d'État (de 180 EUR par mois en moyenne), 11 % percevaient une bourse Zois (de 210 EUR par mois en moyenne) et 6 % bénéficiaient d'une bourse privée (240 EUR par mois en moyenne).

En 1999 a été introduit pour la première fois un système de prêts étudiants. Les prêts étaient accordés sur la base d'un contrat entre l'étudiant, le Service public de l'emploi et une banque titulaire d'une concession (bonification d'intérêt) attribuée par le ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales. Les citoyens slovènes âgés de moins de 27 ans à leur première inscription, qui n'exerçaient pas d'emploi et qui ne bénéficiaient pas d'une bourse pouvaient prétendre à ces prêts. Néanmoins, compte tenu du faible nombre de demandes, le système a été supprimé en 2002/03. Le montant de base d'un prêt étudiant s'élevait à 1 050 EUR par an environ en 2001 mais pouvait atteindre un maximum de 1 580 EUR par an dans certains cas.

Graphique 3.11. Subventions publiques à l'enseignement supérieur¹

En pourcentage des dépenses publiques totales en matière d'enseignement, 2005



1. Aide publique pour l'enseignement accordée aux ménages et aux autres entités privées.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644544845634>

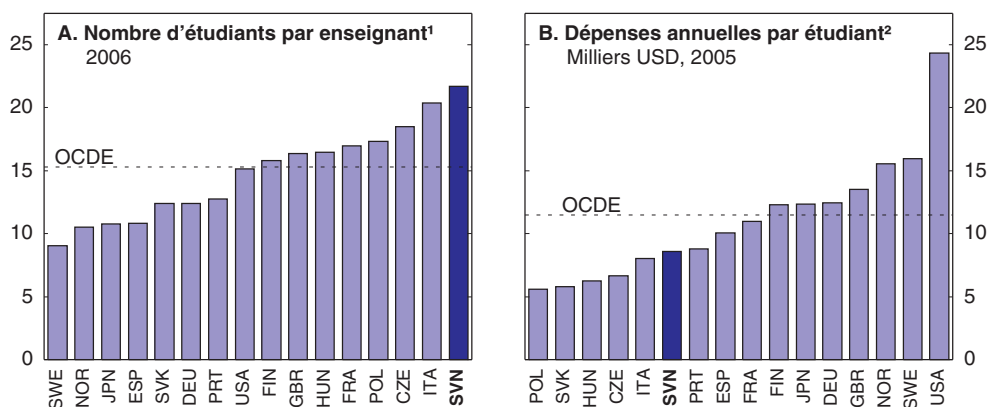
La durée des études supérieures est également prolongée par l'activité professionnelle des étudiants : près de 60 % d'entre eux exercent en effet une activité rémunérée parallèlement à leurs études. Les étudiants qui travaillent sont exonérés des cotisations de sécurité sociale (ils cotisent uniquement à l'assurance accidents corporels) de manière à

inciter les entreprises à les embaucher en dépit de leur manque d'expérience. Par ailleurs, les étudiants bénéficient d'une déduction fiscale au titre du revenu des personnes physiques deux fois supérieure à celle des travailleurs réguliers (5 600 EUR par an) et d'une exemption des retenues à la source pour les rémunérations inférieures à 400 EUR. Si l'exercice d'une activité professionnelle permet aux étudiants de financer leurs études tout en acquérant de l'expérience, ce qui est sans aucun doute utile, le traitement préférentiel qui leur est accordé peut inciter certains d'entre eux à prolonger leurs études uniquement pour ne pas perdre le statut d'étudiant et donc pour percevoir un salaire net plus élevé. Ce comportement est encouragé par les entreprises qui préfèrent recruter des étudiants plutôt que des travailleurs réguliers, ce qui pénalise l'accès des jeunes diplômés sur le marché du travail. Le système présente donc de sérieux inconvénients et doit à ce titre être repensé et réformé. Les pouvoirs publics devraient envisager de supprimer progressivement le traitement préférentiel accordé aux étudiants ou, du moins, fixer une limite d'âge.

Améliorer la qualité des établissements de l'enseignement supérieur contribuerait également à réduire la durée des études en Slovénie (IMAD, 2008b). Le nombre d'élèves par enseignant, indicateur fréquemment utilisé pour évaluer la qualité de l'enseignement supérieur, a à peine progressé ces dernières années et reste inférieur aux indicateurs comparables dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 3.12, partie A), en raison principalement du faible niveau des dépenses annuelles par étudiant (Čelebič, 2008). En 2005, la Slovénie a dépensé 8 500 USD par étudiant à temps plein (en parité de pouvoir d'achat), contre une moyenne de 11 500 USD pour l'OCDE (graphique 3.12, partie B). Améliorer la qualité de l'enseignement peut contribuer à réduire le nombre d'étudiants qui doivent suivre les mêmes cours à plusieurs reprises, et leur éviter de prolonger inutilement leurs études.


L'accès aux prestations réservées aux étudiants, y compris l'aide au logement, devrait être subordonné aux progrès scolaires accomplis dans l'année. De même, il conviendrait d'introduire dans l'enseignement supérieur des droits de scolarité reflétant au moins en

Graphique 3.12. Ressources de l'enseignement supérieur



1. Sur la base d'équivalents temps plein (ETP). Établissements publics uniquement pour la Norvège; hors établissements privés indépendants pour la France.
2. Dépenses au titre des services éducatifs et auxiliaires et de la recherche-développement. En équivalents dollars des États-Unis convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat pour le PIB, à partir d'ETP. Établissements publics uniquement pour la Hongrie, l'Italie, la Pologne, le Portugal et la Slovénie.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644560104773>

partie le coût des études, afin de mieux inciter les étudiants à progresser rapidement dans leurs études et d'améliorer les signaux de marché entre les étudiants, les prestataires et le marché du travail. En outre, l'introduction de droits de scolarité permettrait d'améliorer le financement des établissements de l'enseignement supérieur, contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Pour éviter de décourager les étudiants, notamment ceux issus de familles modestes, les droits de scolarité pourraient s'accompagner de prêts étudiants garantis par l'État dont les modalités de remboursement dépendraient des revenus perçus après l'obtention du diplôme.

Prévenir les effets négatifs du salaire minimum

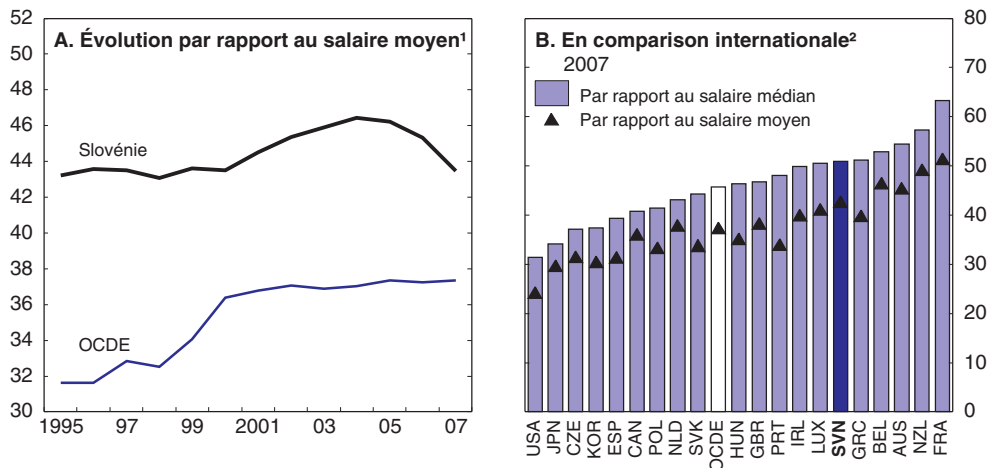
Les possibilités d'emploi des jeunes, notamment des moins qualifiés, peuvent également subir les conséquences négatives du niveau relativement élevé du salaire minimum. En théorie, un salaire minimum légal fixé à un niveau trop élevé peut s'avérer un obstacle pour l'emploi des travailleurs à la productivité plus faible en dissociant productivité et coûts de la main-d'œuvre. Cependant, il semble difficile de démontrer précisément ses effets négatifs sur l'emploi (OCDE, 2006b). S'agissant de l'impact sur les possibilités d'emploi des jeunes, les études aboutissent à des résultats en demi-teinte : certaines d'entre elles ont en effet identifié des effets négatifs sur l'emploi des jeunes, notamment lorsqu'un salaire minimum élevé est conjugué à des coûts de main-d'œuvre non salariaux importants (Abowd et al., 1997 ; Bassanini et Duval, 2006), tandis que d'autres n'y sont pas parvenues (Stewart, 2002).

La Slovénie a instauré un salaire minimum légal (applicable à tous les secteurs d'activité) en 1995, lorsque l'accord tripartite a défini un montant minimum pour le salaire mensuel. Si l'accord tripartite conclu en 1997 avait convenu de relever le salaire minimum du même montant que le salaire moyen, l'accord négocié pour la période 1999-2001 prévoyait une augmentation plus importante, de manière à amener progressivement le salaire minimum à 58 % du salaire moyen dans le secteur manufacturier¹³. Sur la période 1999-2004, le salaire minimum a aussi été relevé sur la base de la hausse attendue des prix à la consommation et du taux de croissance du PIB réel enregistré l'année précédente, pour atteindre 46.5 % environ du salaire moyen dans le secteur privé (54 % du salaire moyen dans le secteur manufacturier) en 2004 (graphique 3.13, partie A). Depuis 2006, la hausse du salaire minimum est décidée par le gouvernement après consultation des partenaires sociaux, en se fondant sur l'augmentation attendue des prix à la consommation. Dans la mesure où l'inflation a été plus prononcée que prévu en 2008, la loi a été modifiée pour permettre une augmentation supplémentaire du salaire minimum de 5¼ pour cent environ en mars 2008. Pour déterminer l'augmentation annuelle du salaire minimum, les erreurs de prévision de l'inflation ne doivent pas seulement pouvoir être corrigées à la hausse mais également à la baisse.

Même si le salaire minimum a baissé par rapport au salaire moyen ces dernières années, il reste relativement élevé par rapport à la moyenne OCDE (graphique 3.13, partie B) et peut constituer un frein à l'emploi des jeunes, particulièrement des moins qualifiés. L'écart entre le salaire minimum et le salaire moyen ne devrait pas augmenter et devrait de préférence être encore réduit de manière à améliorer les perspectives d'emploi des jeunes peu qualifiés. L'argument en faveur de la révision en baisse du salaire minimum est renforcé par un souci d'efficacité (OCDE, 2006b). Si le salaire minimum a pour objectif d'améliorer les revenus des ménages modestes, une grande partie des travailleurs qui perçoivent le salaire minimum ne sont pas nécessairement pauvres, notamment si


Graphique 3.13. Salaire minimum

En pourcentage



1. Pour la Slovénie, l'indicateur du salaire moyen utilisé est le salaire brut en vigueur dans le secteur privé. L'agrégat de l'OCDE correspond à une moyenne non pondérée des 19 pays de l'OCDE cités dans la partie B, hors Irlande en 2000, République slovaque en 1997 et Royaume-Uni en 1999.
2. L'agrégat de l'OCDE correspond à une moyenne non pondérée des pays cités.

Source : OCDE (2008), *Base de données de l'OCDE sur l'emploi – version électronique*, www.oecd.org/els/employment/data et ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644574232818>

d'autres membres de la famille ont des revenus. Et pour les travailleurs qui pourraient glisser vers la pauvreté sous l'effet d'une baisse relative du salaire minimum, d'autres instruments, comme des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi, peuvent être utilisés pour mieux cibler les ménages modestes. Plusieurs pays de l'OCDE ont diminué le salaire minimum des jeunes, notamment la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (OCDE, 2009, tableau 3.3)¹⁴. Toutefois, les données empiriques sur l'impact de cette baisse sur l'emploi sont mitigées : si certaines études montrent que les effets négatifs du salaire minimum sur l'emploi sont plus limités lorsqu'il existe une rémunération inférieure au salaire minimum (Neumark et Wascher, 1999; Hyslop et Stillman, 2007), d'autres ne font pas état d'un impact substantiel (Böckerman et Uusitalo, 2007).

Lutter contre le dualisme du marché du travail

Ces dix dernières années, la Slovénie a accompli d'importants progrès dans l'assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) afin d'apporter plus de souplesse au marché du travail (encadré 3.1). Vodopivec *et al.* (2007) ont élaboré un indice de la législation sur la protection de l'emploi pour la Slovénie sur la période 1991-2004, qui leur permet de conclure que l'amendement à la *Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage* entré en vigueur en 1998 et la nouvelle *Loi sur les relations travailleurs-employeurs* adoptée en 2003 ont eu un impact considérable sur la LPE sur cette période (tableau 3.1). Si l'amendement de 1998 à la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage a facilité le travail temporaire, la loi sur les relations travailleurs-employeurs de 2003 était principalement axée sur la libéralisation de l'emploi régulier et a donc apporté des restrictions supplémentaires au travail temporaire. Des amendements plus récents aux deux lois, entrés en vigueur en 2006 et en 2007 respectivement, se sont traduits par un nouvel assouplissement de la LPE pour le travail régulier et le travail temporaire.

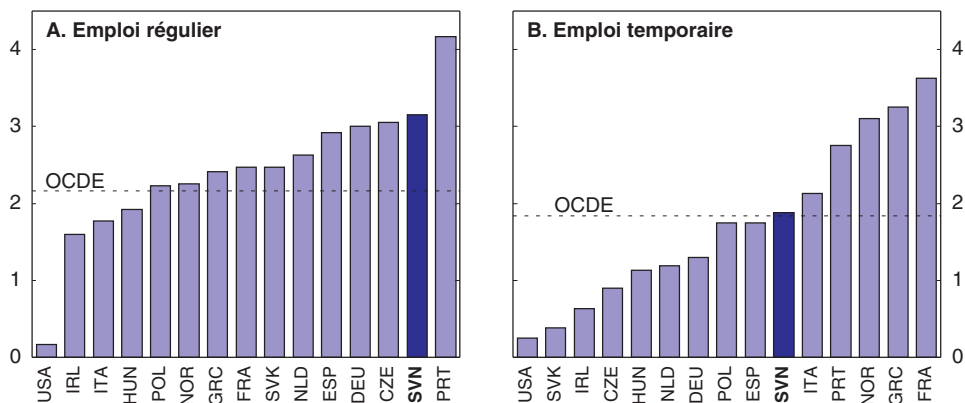
Tableau 3.1. **Indice de la législation sur la protection de l'emploi**
Échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Indice LPE global	4.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	2.7	2.7
Contrats réguliers	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	2.7	2.7
Procédure	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	3.0	3.0
Préavis et indemnité de licenciement	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	1.8	1.8
Difficulté du licenciement	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.3	3.3
Contrats temporaires	3.8	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	2.0	2.0
Contrats à durée déterminée	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.3	2.3
Travail en intérim	5.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1.8	1.8
Licenciements collectifs	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	4.8	4.8

Source : Vodopivec, M. et al. (2007), « Mobilité du travail (Mobilnost dela) », dans Dolenc, P et M. Vodopivec (dir. pub.), *Mobilnost dela in fleksibilnost sistema plač*, Fakultete za Management, Koper.

En dépit de ces réformes législatives, la protection de l'emploi reste relativement stricte en Slovénie (graphique 3.14). Le problème le plus préoccupant est que la LPE tend à être bien plus stricte pour le travail régulier que pour le travail temporaire, dans la mesure où les réformes passées ont facilité l'utilisation des formes d'emploi temporaires sans aller suffisamment loin pour accroître la flexibilité des contrats à durée indéterminée. Les procédures administratives relatives aux préavis et aux licenciements individuels sont contraignantes et les conditions d'autorisation des licenciements sont plus contraignantes que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Par ailleurs, les indemnités de licenciement demeurent relativement élevées (encadré 3.1). La politique qui consiste à libéraliser l'emploi temporaire sans procéder aux ajustements nécessaires pour l'emploi à durée indéterminée risque de créer un marché du travail « à deux vitesses », sur lequel certains emplois sont mieux protégés que d'autres¹⁵. Les catégories de population ayant de faibles liens avec le marché du travail tendent à souffrir plus particulièrement d'un assouplissement partiel de la LPE.

Graphique 3.14. **Réglementation de l'emploi régulier et temporaire**
Échelle d'indicateurs de 0 à 6, de la réglementation la moins à la plus restrictive, 2006¹



1. 2008 pour la Slovénie, estimations de l'OCDE. L'agrégat OCDE correspond à une moyenne non pondérée.

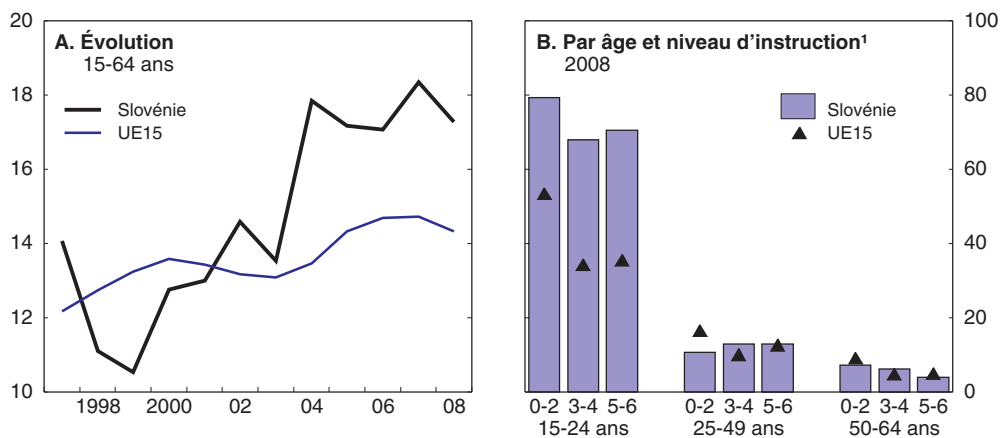
Source : OCDE (2006), *Objectif croissance*, Réformes économiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644580062524>

La part des travailleurs bénéficiant d'un contrat à durée déterminée a fortement augmenté depuis la libéralisation de l'emploi temporaire, de 11 % à la fin des années 90 à plus de 18 % en 2007 (graphique 3.15, partie A). Or une grande partie de cet emploi temporaire est involontaire : selon l'Enquête 2007 sur les forces de travail, plus de la moitié des travailleurs temporaires invoquaient l'impossibilité de trouver un emploi à durée indéterminée comme principale raison de leur emploi temporaire. L'emploi temporaire concerne plus particulièrement les jeunes : en 2007, plus des deux tiers des 15-24 ans étaient titulaires d'un contrat à durée déterminée, soit la proportion la plus élevée des pays de l'Union européenne (graphique 3.15, partie B). En fait, entre 2003 et 2007, le nombre d'emplois temporaires a davantage progressé que le nombre total d'emplois pour les jeunes, ce qui signifie que le nombre d'emplois réguliers s'est en fait tassé lors du redressement économique. Une grande partie de l'emploi temporaire des jeunes repose sur l'emploi des étudiants (voir ci-dessus). La durée des contrats à durée déterminée est généralement très brève : plus de 80 % de tous les travailleurs temporaires âgés de 15 à 24 ans sont titulaires d'un contrat de moins d'un an (contre 44 % dans l'UE15).


Graphique 3.15. Incidence de l'emploi temporaire

Salariés titulaires d'un contrat de courte durée en pourcentage du nombre total de salariés



1. Niveaux de la CITE : 0-2 = en deçà du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 3-4 = deuxième cycle de l'enseignement secondaire et enseignement postsecondaire non supérieur, 5-6 = enseignement supérieur. Pour la Slovénie la fiabilité des résultats fondés sur les données du chômage réparties par âge dépend de la taille de l'échantillon ou de la méthode d'échantillonnage utilisée.

Source : Base de données Eurostat (2009), Enquête sur les forces de travail, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644603304476>

La forte proportion de jeunes en contrat de durée déterminée en Slovénie corrobore les observations internationales selon lesquelles un creusement de l'écart dans la protection de l'emploi entre les contrats réguliers et les contrats temporaires s'accompagne d'un accroissement de l'emploi temporaire chez les jeunes (OCDE, 2004). Les jeunes étant davantage susceptibles de rencontrer des difficultés pour accéder au marché du travail que d'autres catégories de la population active, ils sont plus exposés aux effets négatifs de la LPE sur les décisions d'embauche des entreprises. Si un emploi temporaire peut constituer un tremplin vers un emploi de plus longue durée et plus stable, ce n'est pas toujours le cas et les travailleurs peuvent se trouver pris au piège entre emploi temporaire et chômage.

Nonobstant les avantages procurés par l'amélioration de la flexibilité globale des entreprises, l'emploi temporaire peut freiner la progression de carrière et la productivité si les individus sont pris au piège des formes d'emploi temporaires, généralement caractérisées par un faible attachement à l'emploi et par des possibilités limitées de valorisation des compétences (OCDE, 2004). Le risque d'un dualisme du marché du travail doit être résolu rapidement, non seulement dans un souci d'équité sociale mais également dans un souci d'efficacité économique. Toutefois, il ne faut pas pour autant revenir sur les réformes passées qui ont permis d'assouplir la LPE pour le travail temporaire. Les pouvoirs publics devront plutôt, une fois la crise économique dissipée, continuer à assouplir la LPE pour l'emploi régulier. Ils devraient ainsi notamment simplifier les démarches administratives relatives aux préavis et aux licenciements individuels et assouplir les conditions d'autorisation des licenciements individuels. Par ailleurs, les dispositions relatives aux indemnités de licenciement devraient être révisées. Les autorités slovènes pourraient ainsi suivre l'exemple de l'Autriche et convertir le système traditionnel d'indemnités de licenciement en comptes individuels de licenciement (encadré 3.5).

Faciliter l'accès des travailleurs temporaires à une formation adaptée pourrait également améliorer leurs chances de trouver un emploi à durée indéterminée. Les études ont montré que la formation professionnelle est étroitement liée aux possibilités offertes

Encadré 3.5. La réforme des indemnités de licenciement en Autriche*

Jusqu'en 2002, les indemnités de licenciement devaient être versées aux salariés du secteur privé en cas de résiliation de leur contrat de travail (à l'initiative de l'employeur ou par accord mutuel), sous réserve que le salarié ait travaillé pour le même employeur pendant trois ans au moins. Le montant des indemnités s'établissait à deux salaires mensuels à partir de trois ans d'ancienneté et augmentait parallèlement à la durée de l'emploi jusqu'à un plafond d'un an de salaire après 25 ans d'ancienneté. Il était reproché à ce système de refuser aux travailleurs titulaires de contrats de courte durée (travailleurs saisonniers par exemple) le droit à une indemnité de licenciement et de freiner la mobilité de la main-d'œuvre, dans la mesure où les salariés perdaient leurs droits à une indemnité de licenciement en cas de démission. Par ailleurs, certains observateurs soulignaient que les PME auraient pu rencontrer des problèmes de liquidité si elles avaient à verser plusieurs indemnités de licenciement simultanément.

En 2003, le système traditionnel d'indemnité de cessation d'emploi a été remplacé par un régime fondé sur des comptes épargne individuels : le compte de chaque salarié est financé par l'employeur par le biais du versement non imposable de 1.5377 % du salaire brut et il est géré par un fonds de prévoyance des salariés qui investit sur les marchés financiers. Les versements débutent à compter du deuxième mois de travail. Si le salarié est licencié après trois ans d'ancienneté, il peut choisir entre un paiement comptant, le maintien de son compte géré par le même fonds de prévoyance ou par le fonds de prévoyance du nouvel employeur ou le transfert du montant correspondant sous la forme d'un paiement unique à une caisse de retraite. Les droits aux indemnités de licenciement peuvent donc être cumulés par le salarié tout au long de sa carrière, afin de constituer une épargne retraite. Après son départ à la retraite, il peut demander soit un versement unique soit la conversion de ses droits en rente. Si le salarié quitte la société volontairement ou s'il est licencié au cours des trois premières années, il n'est pas autorisé à demander un paiement comptant, mais ses droits ne sont pas perdus puisqu'ils peuvent être transférés auprès de son nouvel employeur.

Encadré 3.5. La réforme des indemnités de licenciement en Autriche* (suite)

La réforme a permis d'étendre considérablement les droits aux indemnités de licenciement, qui s'ouvrent après un mois de travail et ne dépendent ni de l'ancienneté ni des modalités de cessation d'emploi. Le niveau des indemnités dépend désormais de la performance du fonds de prévoyance des salariés sur les marchés financiers, la contribution nominale de l'employeur étant néanmoins garantie. Du point de vue de l'employeur, ce nouveau système élimine les coûts liés au versement d'une indemnité de licenciement et l'incertitude liée au montant de cette indemnité au moment de l'embauche. Cependant, les cotisations versées sur les comptes individuels augmentent les coûts de main-d'œuvre.

* Cet encadré s'appuie sur Hofer, H. (2006), « The Severance Pay Reform in Austria » (Abfertigung Neu), CESifo DICE Report, n° 4/2007, CESifo Group, Munich; et sur Koman, R., U. Schuh et A. Weber (2005), « The Austrian Severance Pay Reform: Toward a Funded Pension Pillar », *Empirica*, vol. 32, n° 3-4, Springer Netherlands.

aux travailleurs temporaires de décrocher un emploi à durée indéterminée (Grubb *et al.*, 2007). Dans ce domaine, les recommandations relatives à la formation tout au long de la vie pourraient contribuer à lutter contre le dualisme du marché du travail. Enfin, il convient de s'attaquer au problème de l'emploi des étudiants. Le traitement préférentiel dont ils bénéficient peut en effet inciter les entreprises à embaucher des étudiants plutôt que des travailleurs réguliers, renforçant ainsi le dualisme du marché du travail. Le remboursement des cotisations de sécurité sociale aux employeurs qui embauchent des chômeurs de moins de 26 ans, des personnes à la recherche de leur premier emploi qui pâtissent d'un excédent d'offre dans leur profession ou des moins de 28 ans au chômage depuis 24 mois (mesure adoptée en 2006) devrait, dans une certaine mesure, compenser les effets négatifs. Néanmoins, il s'avère particulièrement coûteux de subventionner le travail régulier des jeunes diplômés afin qu'ils ne soient pas évincés par les étudiants. Les pouvoirs publics devraient donc envisager de supprimer progressivement le traitement préférentiel appliqué à l'emploi des étudiants.

Encadré 3.6. Principales recommandations pour améliorer le fonctionnement du marché du travail**Atténuer les effets de la crise économique en préservant le fonctionnement à long terme du marché du travail**

- Veiller à supprimer progressivement le programme de subvention de la réduction du temps de travail une fois que la crise se sera dissipée. En attendant, l'éligibilité à ce programme devra être de nature temporaire.
- Éviter toute mesure néfaste au fonctionnement à long terme du marché du travail, comme un durcissement des conditions appliquées aux travailleurs immigrants.

Augmenter le taux d'activité des personnes âgées

- Veiller à ce que les pénalités/primes pour retraite anticipée/tardive soient neutres sur le plan actuariel. Supprimer le plafond du nombre d'années de travail supplémentaires au-delà de l'âge légal de départ à la retraite au cours desquelles sont versées les primes (actuellement fixé à trois ans).

Encadré 3.6. Principales recommandations pour améliorer le fonctionnement du marché du travail (suite)

- Supprimer progressivement les dernières possibilités de départ anticipé à la retraite avant l'âge d'ouverture des droits. Limiter l'utilisation de voie d'accès informelles vers la retraite anticipée en procédant à une refonte des régimes d'assurance invalidité et maladie de longue durée, afin de s'assurer que les conditions d'éligibilité sont suffisamment strictes et étroitement contrôlées, et en révisant à la baisse la durée des prestations de chômage pour les travailleurs âgés en situation de chômage de longue durée pour la porter à 12 mois une fois que les effets de la crise économique actuelle se seront dissipés.
- Renforcer le lien entre prestations de retraite et carrière professionnelle en fondant les pensions de retraite sur la totalité des revenus moyens réalisés tout au long de la vie.
- Autoriser les travailleurs à cumuler salaire et pension de retraite ou, tout au moins, assouplir les règles relatives à la retraite partielle et éliminer progressivement les mesures fiscales dissuasives.
- Veiller à ce que le groupe de travail interministériel créé pour examiner les modalités de mise en œuvre de la *Stratégie pour la formation continue* mette rapidement au point un plan d'action. Évaluer l'impact des programmes de formation des adultes en termes de résultats sur le marché du travail. Veiller à la mise en application rapide de la *Stratégie en faveur de l'activité des personnes âgées*.

Augmenter le taux d'emploi des jeunes

- Subordonner l'accès aux prestations réservées aux étudiants, y compris l'aide au logement, aux progrès scolaires accomplis tout au long de l'année.
- Introduire des droits de scolarité dans l'enseignement supérieur. Pour éviter de décourager les étudiants, notamment ceux issus de familles modestes, envisager de compléter les droits de scolarité par un programme de prêts étudiants garantis par l'État dont les modalités de remboursement dépendraient des revenus perçus après l'obtention du diplôme.
- Envisager de supprimer progressivement le traitement préférentiel appliqué à l'emploi des étudiants ou, au minimum, imposer une limite d'âge pour pouvoir en bénéficier.
- Pour définir l'augmentation annuelle du salaire minimum, les erreurs de prévision de l'inflation ne doivent pas seulement être corrigées à la hausse mais également à la baisse. Ne pas accroître, et si possible réduire encore, l'écart entre le salaire minimum et le salaire moyen.

Lutter contre le dualisme du marché du travail

- Une fois la crise économique actuelle dissipée, continuer à assouplir la législation de protection de l'emploi régulier, en simplifiant notamment les démarches administratives pour le préavis et le licenciement individuels, en assouplissant les conditions d'autorisation des licenciements individuels et en modifiant les dispositions relatives aux indemnités de licenciement.

Notes

1. Les revenus bruts dans le secteur privé ont augmenté de 6½ pour cent environ en 2007 et de 8½ pour cent en 2008, contre une moyenne annuelle de 3½ pour cent sur la période 2003-06, où le taux de chômage était proche du NAIRU.
2. Le taux d'activité relativement élevé est en partie lié à la composition de la population slovène, qui compte très peu d'étrangers et une proportion relativement faible de travailleurs peu qualifiés. Selon la BCE (2008), bien que le taux d'activité observé de la Slovénie soit supérieur à la moyenne de la zone euro, il serait nettement inférieur si la composition de la population slovène était alignée sur celle de la zone euro dans son ensemble.
3. Ces chiffres font référence aux individus partis en retraite en 2007 dans le cadre du régime général et de régimes spéciaux et sont issus de l'Institut d'assurance-retraite et invalidité de la Slovénie (ZPIZ, 2008).
4. Les âges effectifs de départ à la retraite présentés dans le graphique 3.4 sont fondés sur les résultats de l'Enquête sur les forces de travail afin de pouvoir être comparés au niveau international. Les chiffres de la Slovénie sont légèrement supérieurs à ceux publiés par l'Institut ZPIZ (2008), qui reposent sur l'âge réel des personnes demandant l'exercice de leurs droits à pension au cours d'une année donnée. Cet écart s'explique peut-être par le fait que certaines personnes sont officiellement retraitées mais continuent de travailler dans le secteur informel. Dans la mesure où l'Enquête sur les forces de travail considère ces personnes comme actives, l'emploi informel a pour effet d'augmenter l'estimation de l'âge effectif de la retraite.
5. En 2007, 829 personnes ont eu accès à une pension plus élevée suite à un départ en retraite tardif, alors que le nombre total de retraités a augmenté de 10 000 personnes environ.
6. L'âge minimum d'ouverture des droits à pension (à taux plein) peut être réduit à 56 ans (58 ans) au maximum pour les femmes et à 58 ans (60 ans) pour les hommes.
7. L'âge minimum d'ouverture des droits à pension (à taux plein) peut être réduit à 55 ans (58 ans).
8. Queisser et Whitehouse (2006) ont calculé des primes/pénalités neutres sur le plan actuariel pour 19 pays de l'OCDE et obtenu une fourchette comprise entre 6 % et 9 %.
9. La hausse a été particulièrement prononcée en 2003, ce qui peut s'expliquer par l'accélération de la croissance économique et, pour les femmes, par la possibilité de réduction du temps de travail proposée par la *Loi sur la protection parentale et les prestations sociales* (IMAD, 2008a). En outre, une forte proportion des jeunes de 15 à 24 ans employés à temps partiel sont des étudiants.
10. Les données internationales démontrant les effets bénéfiques de la formation des adultes en termes d'emploi sont fournies par l'OCDE (2004).
11. Cet argument est corroboré par Bassanini et al. (2005), qui font état d'une corrélation négative entre le taux de formation des travailleurs âgés (par rapport aux jeunes) et le taux d'imposition effectif sur la poursuite de l'activité professionnelle (susceptible d'être exogène au parcours accompli en termes de formation).
12. Le lien de causalité peut s'établir dans les deux directions : l'augmentation de la participation aux programmes de formation a un impact positif sur le taux d'emploi des personnes âgées tandis que la hausse du taux d'emploi incite davantage de personnes à suivre un programme de formation.
13. La loi d'application des dispositions de l'accord social pour 1999-2001 a introduit pour la première fois un salaire minimum au sens propre du terme à l'échelle nationale, puisque la validité des termes de la loi régissant le salaire minimum n'était pas limitée, comme auparavant, par la durée de l'accord social.
14. Les Pays-Bas affichent la fourchette la plus étendue pour le salaire minimum des jeunes, comprise entre 30 % du taux légal pour les jeunes âgés de 15 ans à 85 % pour les personnes de 22 ans.
15. Les contrats temporaires sont généralement plus répandus dans les pays dotés d'une législation sur la protection de l'emploi stricte pour les contrats réguliers, même si ces pays appliquent également souvent des règles relativement strictes aux contrats temporaires.

Bibliographie

- Abowd, J.M. et al. (1997), « Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States », *NBER Working Paper*, n° 6111, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bassanini, A. et al. (2005), « Workplace Training in Europe », *IZA Discussion Paper*, n° 1640, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 35 et *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, OCDE, Paris.
- BCE (Banque centrale européenne) (2008), « Labour Supply and Employment in the Euro Area Countries: Developments and Challenges », *Occasional Paper*, n° 87, BCE, Francfort.
- Behaghel, L. et N. Greenan (2005), « Training and Age-Biased Technical Change: Evidence from French Micro Data », *Documents de travail du CREST*, n° 6, Centre de recherche en économie et statistique, INSEE, Paris.
- Böckerman, P. et R. Uusitalo (2007), « Minimum Wages and Youth Employment: Evidence from the Finnish Retail Sector », *Labour Institute for Economic Research Discussion Paper*, n° 238, Labour Institute for Economic Research, Helsinki.
- Burniaux, J.-M., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 371, OCDE, Paris.
- Burtless, G. (2009), « Preparing the Labour Market for an Ageing Population: Designing Public Policy to Increase Labour Force Participation », dans Holzmann, R., L. MacKellar et J. Repanšek (dir. pub.), *Pension Reform in South-Eastern Europe*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Čelebič, T. (2008), « Access Quality and Efficiency of Tertiary Education in Slovenia Post-2000 », *IMAD Working Paper*, n° 5/2008, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana.
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-age Pension Systems and Other Social Transfer Programmes in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, OCDE, Paris.
- Grubb, D., J.K. Lee et P. Tergeist (2007), « Addressing Labour Market Duality in Korea », *Document de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 61, OCDE, Paris.
- Gustman, A.L. et T.L. Steinmeier (2004), « Minimum Hours Constraints, Job Requirements and Retirement », *NBER Working Paper*, n° 10876, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Høj, J. et al. (2006), « The Political Economy of Structural Reform – Empirical Evidence from OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 501, OCDE, Paris.
- Hyslop, D. et S. Stillman (2007), « Youth Minimum Wage Reform and the Labour Market in New Zealand », *Labour Economics*, vol. 14, n° 2, Elsevier BV, Amsterdam.
- IMAD (Institute of Macroeconomic Analysis and Development) (2008a), « Challenges of the Labour Market from the Aspect of Flexicurity », *Economic issues 2008*, IMAD, Ljubljana.
- IMAD (2008b), « Efficient Use of Knowledge for Economic Development and High-quality Jobs », *Development Report 2008*, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana.
- 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, Stockholm.
- Neumark, D. et W. Wascher (1999), « A Cross-National Analysis of the Effects of Minimum Wages on Youth Employment », *NBER Working Paper*, n° 7299, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Vivre et travailler plus longtemps, Vieillesse et politiques de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE: Stimuler l'emploi et les revenus*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Des emplois pour les jeunes – Japon*, Éditions OCDE, Paris.
- Queisser, M. et E.R. Whitehouse (2006), « Neutral or Fair?: Actuarial Concepts and Pension-System Design », *Document de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 40, OCDE, Paris.
- Stewart, M.B. (2002), « The Impact of the Introduction of the UK Minimum Wage on the Employment Probabilities of Low Wage Workers », *Warwick Economics Research Paper*, n° 630, Université de Warwick, Warwick.
- Vodopivec, M. et al. (2007), « Mobility of Work (Mobilnost dela) », dans Dolenc, P. et M. Vodopivec (dir. pub.), *Mobilnost dela in fleksibilnost sistema plač*, Fakultete za Management, Koper.
- Vodopivec, M. et P. Dolenc (2009), « Live Longer, Work Longer: Making it Happen in the Labour Market », dans Holzmann, R., L. MacKellar et J. Repanšek (dir. pub.), *Pension Reform in South-Eastern Europe*, Banque mondiale, Washington, DC.
- ZPIZ (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije) (2008), « Monthly Statistics Overview », Institute of Pension and Invalidity Insurance of Slovenia, Ljubljana.

ANNEXE 3.A1

NAIRU : estimation variable dans le temps au moyen du filtre de Kalman

L'estimation du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) repose sur le modèle défini par Gianella *et al.* (2008). Fondé sur le filtre de Kalman, le NAIRU se caractérise par sa capacité à expliquer les fluctuations inflationnistes à partir d'une courbe de Phillips, en imposant des contraintes sur son évolution dans le temps. L'équation de la courbe de Phillips établit un lien entre l'évolution de la hausse des prix à la consommation (mesurée par la variation de l'indice des prix à la consommation harmonisé), l'augmentation du prix réel des importations (pondéré par le contenu en importations de la consommation afin de refléter l'ouverture croissante de l'économie) et l'écart de chômage, défini comme la différence entre le NAIRU et le taux de chômage¹. Dans l'hypothèse d'une homogénéité dynamique, l'équation est la suivante :

$$\Delta\pi_t = \sum_{j=1}^m \alpha_j(L)\Delta\pi_{t-j} + \sum_{j=0}^n \beta_j MGS_{t-j}^{SH}(\pi_{t-j}^{MGS} - \pi_{t-j}) + \gamma(U_t - U_t^*) + \delta D_{VAT} + v_t$$

où π correspond à l'inflation intérieure, MGS^{SH} représente le contenu en importations de la consommation², π^{MGS} correspond à la hausse des prix à l'importation (biens et services), U désigne le taux de chômage, U^* symbolise le NAIRU, D_{VAT} représente une variable indicatrice reflétant l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en juillet 1999 et v_t correspond au résidu. La structure de retards adaptée aux trois variables de l'inflation de droite est déterminée en leur attribuant quatre retards chacune au départ et en ignorant les retards statistiquement non significatifs. Les données relatives à l'inflation intérieure et au chômage proviennent respectivement d'Eurostat et de l'Office statistique de Slovénie; tous les autres chiffres sont extraits de la *base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*.

Il existe plusieurs façons d'utiliser le filtre de Kalman pour évaluer le NAIRU et diverses hypothèses peuvent être retenues pour décrire le processus stochastique suivi. Selon la méthode de Gianella *et al.* (2008), le NAIRU découle de deux équations de transition précisant les caractéristiques temporelles du NAIRU et de l'écart de chômage. Le NAIRU est estimé selon un modèle de marche aléatoire simple, ce qui semble adapté dans la mesure où les séries temporelles du taux de chômage suivent un processus d'ordre un. L'équation de transition du NAIRU est donc la suivante :

$$U_t^* = U_{t-1}^* + \varepsilon_t$$

où l'on suppose que l'erreur ε_t est répartie normalement avec une moyenne nulle et une variance σ_ε^2 et non corrélée à l'erreur de l'équation de la courbe de Phillips v_t .

Par ailleurs, on impose une contrainte à l'écart entre le NAIRU et le taux de chômage de manière à s'assurer que ce dernier converge vers le NAIRU en l'absence de choc. Cette hypothèse s'inscrit dans la lignée des travaux de Friedman (1968) sur l'hypothèse du taux naturel, qui suppose que le taux de chômage ne peut s'écarter en permanence de son taux naturel. On estime que l'écart de chômage suit un processus autorégressif d'ordre deux. Cette restriction supplémentaire permet de déduire le NAIRU non seulement à partir des données sur les tensions inflationnistes mais également de la dynamique même du taux de chômage. L'équation de transition de l'écart de chômage est donc la suivante :

$$U_t - U_t^* = \psi(L)(U_{t-1} - U_{t-1}^*) + \zeta_t$$

où l'on suppose que l'erreur ζ_t est répartie normalement avec une moyenne nulle et une variance σ_ζ^2 et non corrélée à ε_t . Même si cela n'est pas nécessaire à la solution du modèle, des contraintes sont imposées à la somme des paramètres d'autorégression afin de garantir la fiabilité des propriétés temporelles de l'écart de chômage³.

Pour appliquer le filtre de Kalman au modèle décrit ci-dessus, il est nécessaire d'élaborer des hypothèses sur plusieurs paramètres. *Tout d'abord*, les valeurs et variances des deux variables d'état (NAIRU et écart de chômage) doivent être définies à l'avance pour la période initiale. La valeur initiale du NAIRU est définie comme égale au taux de chômage moyen pour la première année de l'échantillon, tandis que la valeur initiale de l'écart de chômage est définie comme égale à la différence entre le taux de chômage de la période initiale et le NAIRU de la période précédente. *Ensuite*, des hypothèses sont formulées sur les variances relatives des trois résidus σ_v^2 , σ_ε^2 et σ_ζ^2 . La variance de l'erreur dans l'équation de transition du NAIRU par rapport à celle de l'erreur dans l'équation de la courbe de Phillips (ratio signal-bruit) détermine la régularité des séries du NAIRU : plus le ratio est faible plus le NAIRU est régulier. Si, en théorie, le filtre de Kalman permet d'estimer les trois variances parallèlement aux autres paramètres du modèle, cette méthode aboutit souvent à des séries trop lisses pour le NAIRU (Richardson *et al.*, 2000). Par conséquent, les variances sont généralement déterminées dans le cadre d'applications empiriques. Conformément à la proposition de Gordon (1997), le ratio signal-bruit est utilisé de manière à ce que le NAIRU puisse évoluer librement tout en écartant les fluctuations brutales d'un trimestre sur l'autre.

Le modèle couvre la période T2 1997 à T3 2008, ce qui correspond à la période la plus longue pour laquelle tous les chiffres sont disponibles. On observe que l'écart de chômage exerce une grande influence sur la hausse des prix à la consommation, ce qui laisse à penser que le NAIRU peut être interprété comme le taux de chômage associé à une inflation stable (tableau 3.A1.1). Le taux de sacrifice induit par les coefficients estimés est égal à 0.59, ce qui s'accorde avec les valeurs obtenues par Gianella *et al.* (2008) pour d'autres pays de l'OCDE. Au vu des estimations, le NAIRU semble avoir chuté tout au long de la période concernée, pour

Tableau 3.A1.1. **Estimations de la courbe de Phillips**

Variable	Coefficient	Erreur type ¹	Statistiques de diagnostic	
$\Delta\pi_{t-1}$	-0.892	0.098	R ² aj.	0.706
$\Delta\pi_{t-2}$	-0.800	0.103	$\sigma_\varepsilon^2/\sigma_v^2$	5.000
$\Delta\pi_{t-3}$	-0.732	0.063	Taux de sacrifice	0.570
$MGS_t^{SH}(\pi_t^{MGS} - \pi_t)$	0.205	0.108	Autocorrélation (retards 1 à 4) (valeur ρ)	0.906
$U_t - U_t^*$	-0.376	0.193	Norme (valeur ρ)	0.380
D_{VAT}	0.987	0.274	Hétéroscédasticité (valeur ρ)	0.765

1. Erreurs types conformes à l'hétéroscédasticité de Newey-West.

atteindre 5½ pour cent environ au troisième trimestre 2008 (graphique 3.2). La contraction brutale du chômage ces dernières années semble, dans une large mesure, relever d'un phénomène cyclique puisque le taux de chômage a chuté bien en deçà du NAIRU.

Notes

1. À l'origine, l'évolution du cours réel du pétrole était aussi incluse dans l'équation mais son incidence ne s'est pas avérée significative.
2. Calculé selon la formule $MGS_t^{SH} = M_t / (Y_t + M_t - X_t)$ où M, X et Y désignent respectivement les importations, les exportations et la production intérieure.
3. La valeur choisie pour la somme des paramètres d'autorégression est équivalente à 0.75.

Bibliographie

- Friedman, M. (1968), « The Role of Monetary Policy », *American Economic Review*, vol. 58, n° 1, American Economic Association.
- Gianella, C. et al. (2008), « What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 649, OCDE, Paris.
- Gordon, R.J. (1997), « The Time-varying NAIRU and its Implications for Economic Policy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n° 1, American Economic Association.
- Richardson, P. et al. (2000), « The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment: Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 250, OCDE, Paris.

ANNEXE 3.A2

Étude de l'impact des réformes du marché du travail en Slovénie

La présente annexe s'appuie sur un modèle d'appariement standard pour examiner l'impact des réformes du marché du travail sur le chômage en Slovénie. Des modèles similaires ont déjà été appliqués à des économies européennes plus avancées et à plusieurs pays d'Europe centrale. Domadenik (2007) est le seul à avoir appliqué ce modèle à la Slovénie, dans le but d'analyser le lien entre la législation sur la protection de l'emploi et la probabilité de basculer de l'inactivité ou du chômage vers l'emploi. Le modèle d'appariement permet une analyse formelle des effets des réformes du marché du travail sur l'évolution du chômage en Slovénie. Cette analyse repose sur les fluctuations des prestations de chômage, des cotisations de sécurité sociale versées par les employeurs, des politiques actives du marché du travail et du pouvoir de négociation des travailleurs.

Ce modèle est semblable à celui utilisé par Boeri et van Ours (2008). Les travailleurs sont soit salariés dans le secteur privé soit sans emploi. Les chômeurs perçoivent des prestations b tandis que les salariés perçoivent un salaire w . Les entreprises publient des offres d'emploi pour un coût c et chaque poste pourvu correspond à un résultat y . Les relations d'emploi sont créées en faisant concorder les demandeurs d'emploi et les postes vacants, grâce à la fonction de correspondance $A = A(U)^{1-\eta}v^\eta$, où $A > 0$ symbolise l'efficacité de la correspondance et $\eta \in (0,1)$ représente l'élasticité des correspondances par rapport aux offres d'emploi. Ces dernières sont publiées au rythme $\mu(\theta)A\theta^\eta$, où $\theta = v/U$. À l'inverse, les postes sont pourvus dans les entreprises au rythme $\mu(\theta)/\theta = A\theta^{\eta-1}$. Une fois qu'une concordance est établie, les salaires sont déterminés à l'issue d'un processus de négociation. Tous les emplois disparaissent au rythme δ et les entreprises versent une indemnité de licenciement c_S à chaque travailleur licencié. Le taux d'emploi $E(t)$ et le taux de chômage $U(t)$ varient selon la formule suivante :

$$\dot{E}(t) = A\theta^{\eta-1}v(t) - \delta E(t) \quad (1)$$

et

$$\dot{U}(t) = \delta E(t) - A\theta^\eta U(t) \quad (2)$$

Si l'on supprime la référence temporelle t et que l'on normalise $E + U = 1$, le taux de chômage stationnaire s'établit à :

$$U^* = \delta^{-1}(\delta + A\bar{\theta}^\eta) \quad (3)$$

On suppose que V_E et V_U correspondent à la valeur d'un travailleur avec et sans emploi. Dans l'hypothèse d'une neutralité sur le plan des risques et d'un taux

d'actualisation ρ , les rendements pour chacune de ses situations sont calculés à l'aide des équations de Bellman :

$$\rho V_U = b + l + A\theta^n (V_E - V_U) \quad (4)$$

et

$$\rho V_E = w + \delta (V_U - V_E) \quad (5)$$

où l représente la valeur des loisirs. De la même manière, si l'on désigne la valeur d'un emploi pourvu par J_E et la valeur d'un poste vacant par J_V , les rendements sont les suivants :

$$\rho J_E = y - (1 + \tau)w + \delta (J_V - J_E - c_s) \quad (6)$$

et

$$\rho J_V = -c + A\theta^{n-1} (J_E - J_V) \quad (7)$$

où y correspond au résultat du poste pourvu et τ symbolise les cotisations de sécurité sociale imposées à l'employeur. Dans l'hypothèse d'une libre entrée dans la création d'emplois, la valeur d'équilibre de la publication d'une offre d'emploi s'établit à $J_V = 0$. Les équations (6) et (7) s'établissent alors comme suit :

$$(\rho + \delta)^{-1} \{y - (1 + \tau)w - \delta c_s\} = A^{-1} c \theta^{1-n} \quad (8)$$

Pour finaliser le modèle, le salaire est déterminé à l'aide de la solution de négociation de Nash, où $\beta \in (0,1)$ symbolise le pouvoir de négociation relatif des travailleurs :

$$\max_w (V_E - V_U)^\beta (J_E - J_V)^{1-\beta} \quad (9)$$

dans l'hypothèse où $S = V_E - V_U + J_E$ et $J_E - J_V > 0$ et $V_E - V_U > 0$, S représentant l'excédent total. La solution (9) aboutit au résultat suivant :

$$w = (1 + \beta\tau)^{-1} \{ (1 - \beta)(b + l) + \beta(y + c\theta - \delta c_s) \} \quad (10)$$

Les valeurs stationnaires du taux de chômage, du taux de rémunération et du rapport entre les offres d'emploi non satisfaites et le chômage sont obtenues en résolvant les équations (4), (8) et (10). Les statistiques comparatives montrent que le chômage augmente en cas de hausse des cotisations patronales de sécurité sociale τ , du pouvoir de négociation des travailleurs β , du coût de publication d'une offre d'emploi c , du montant de l'indemnisation c_s , du montant des prestations de chômage b , de la valeur des loisirs l et des suppressions d'emplois δ , mais recule en cas d'amélioration de l'efficacité du processus de correspondance A et du résultat y . Les valeurs des paramètres sont obtenues en utilisant des valeurs issues d'études existantes et en les calibrant de manière à obtenir un état stationnaire cohérent avec les données relatives au marché du travail slovène (tableau 3.A2.1)¹. Comme le montre le tableau 3.A2.2, les paramètres choisis reproduisent assez fidèlement les principales caractéristiques du marché du travail de la Slovénie².

Selon les simulations, il semble qu'une baisse des cotisations de sécurité sociale acquittées par les employeurs diminue le montant et la durée de l'indemnisation chômage, dans la mesure où l'amélioration de leur rentabilité incite les entreprises à publier davantage d'offres d'emploi (graphique 3.A2.1, partie A). Une baisse de 10 points de pourcentage du taux des cotisations de sécurité sociale entraîne une diminution de ½ à 1 point du taux de chômage, même s'il convient de faire preuve d'une grande prudence dans l'interprétation de ces chiffres compte tenu de l'incertitude qui entoure les paramètres du modèle. De la même manière, les réformes législatives qui diminuent le

Tableau 3.A2.1. Valeurs des paramètres du modèle d'appariement

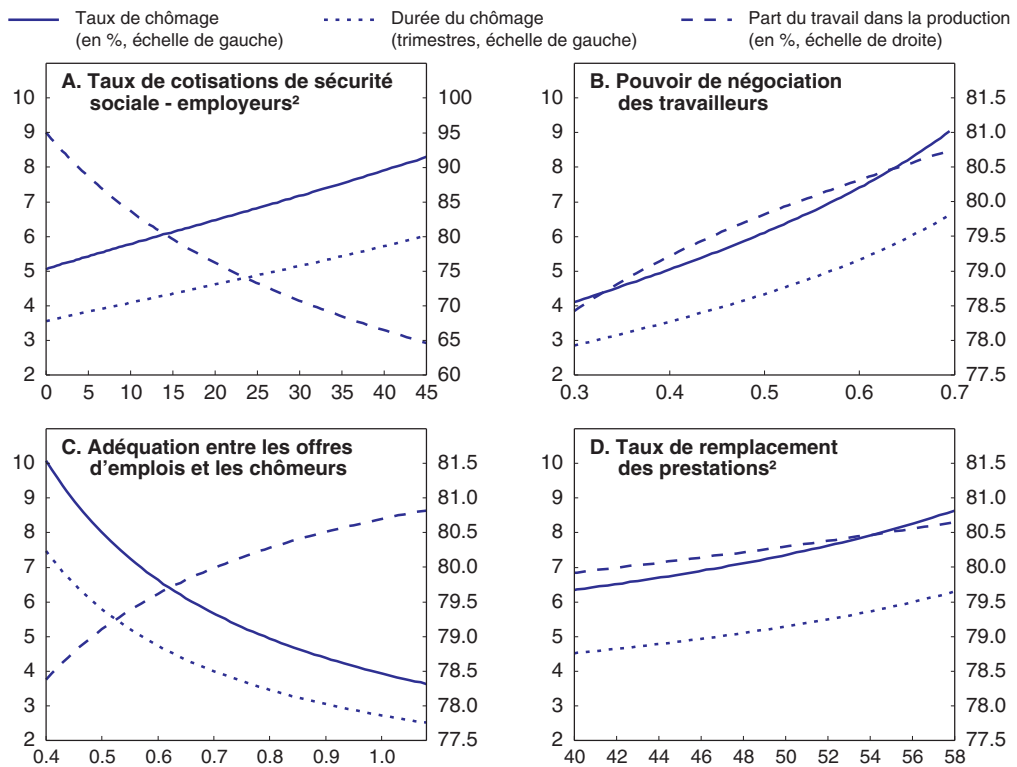
Paramètre	Valeur	Source
Taux de suppression des emplois δ	0.015 par trimestre	Haltiwanger et Vodopivec (2002), Mitra (2008) ¹
Élasticité des correspondances par rapport aux offres d'emploi η	0.5	Pasi <i>et al.</i> (1999), Zhou (2006), van Ours (2007)
Coût de publication d'une offre d'emploi c	4 par travailleur	Calibrée
Résultat γ	1.7 par travailleur	Calibrée
Efficacité du processus de correspondance A	0.65	Calibrée
Taux d'actualisation ρ	0.01 par trimestre	Pasi <i>et al.</i> (1999), Zhou (2006)
Pouvoir de négociation des travailleurs β	0.5	Équivalente à η (Hosios, 1990)
Valeur des loisirs l	0.3 par travailleur	Calibrée
Indemnité de licenciement c_S	1.15 par travailleur	Calibrée
Cotisations de sécurité sociale des employeurs τ	0.2 par travailleur	Calibrée
Prestations de chômage b	0.5 par travailleur	Calibrée

1. La valeur choisie est comprise dans la fourchette de Haltiwanger et Vodopivec (2002) et de Mitra (2008). Une analyse de sensibilité révèle que le chômage évolue en fonction des variations de δ , même si ces variations sont comprises dans la bande de confiance de 95 % du NAIRU.


Tableau 3.A2.2. Résultats observés sur le marché du travail et équilibre de référence du modèle

Paramètre	Résultat	Observation
Chômage U^*	6.1 %	6.3 % (2001-07, estimations OCDE, voir annexe 3.A1)
Durée moyenne du chômage $(A\theta^{\eta})^{-1}$	4.3 trimestres	6 trimestres (2001-07, estimations OCDE fondées sur les données de l'Enquête sur les forces de travail)
Rapport du taux de vacances d'emploi au taux de chômage θ	12.6 %	12.4 % (2001-06, estimations OCDE fondées sur les données de l'Office statistique de Slovaquie)
Part du travail dans les revenus w/y	79.8 %	69 % (2001-07, estimations OCDE, voir chapitre 1)
Taux des cotisations de sécurité sociale des employeurs τ/w	14.7 %	13.7 % (2008, ministère des Finances)
Taux de remplacement des prestations de chômage b/w	36.9 %	37.2 % (estimations OCDE, dans l'hypothèse d'un chômage d'une durée de 4.3 trimestres)
Taux des indemnités de licenciement c_S/w	84.8 %	84.2 % (estimations OCDE, dans l'hypothèse d'une ancienneté moyenne dans l'emploi de 10 ans, obtenue par l'Eurobaromètre 64.1)

pouvoir de négociation des travailleurs se traduisent par une baisse du montant et de la durée de l'indemnisation du chômage car elles ont pour effet d'optimiser la rentabilité des entreprises, même si ces réformes s'accompagnent aussi d'une baisse des salaires réels (graphique 3.A2.1, partie B). La réduction du salaire minimum (obligatoire) aurait des conséquences similaires. En revanche, le développement des politiques actives du marché du travail (ou l'amélioration des politiques existantes) permet d'améliorer l'adéquation entre les offres d'emplois et les chômeurs et donc de réduire le montant et la durée de l'indemnisation chômage, tout en induisant une hausse des salaires réels (graphique 3.A2.1, partie C). Enfin, la baisse des prestations de chômage a un impact négatif sur le pouvoir de négociation des travailleurs et, partant, sur les salaires réels, ce qui encourage les entreprises à publier davantage d'offres et diminue ainsi le niveau et la durée du chômage (graphique 3.A2.1, partie D). Toute baisse de 10 points du taux de remplacement des prestations de chômage s'accompagne d'une diminution de 0.3 à 2.2 points du taux de chômage.

Graphique 3.A2.1. Impact des variations des paramètres du marché du travail¹

1. La variable indiquée dans le titre de la partie est représentée sur l'axe des abscisses.
2. En pourcentage du salaire réel (endogène).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644603401243>

Notes

1. L'efficacité de la correspondance est égale à 0.65, ce qui est inférieur à la valeur de l'unité couramment utilisée dans les études (par exemple, Zhou, 2006; van Ours, 2007). Néanmoins, les études existantes portent principalement sur les économies avancées et il est probable que les économies en situation de rattrapage se caractérisent par un processus de correspondance moins efficace que celui des économies avancées, comme en témoigne la durée plus longue du chômage dans ces pays.
2. À l'instar d'autres études qui utilisent des variantes du modèle d'appariement, la durée moyenne du chômage induite par le calibrage est quelque peu inférieure à la durée observée (voir par exemple Pasi *et al.*, 1999; van Ours, 2007). Parallèlement, la part du travail dans la production est légèrement supérieure à celle calculée dans le chapitre 1 de la présente *Étude*.

Bibliographie

- Boeri, T. et J.C. van Ours (2008), *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton.
- Domadenik, P. (2007), « Does Rigid Employment Legislation Impede Employment Prospects? Evidence from Slovenia », *Economic Trends and Economic Policy*, vol. 17, n° 110, Institute of Economics, Zagreb.
- Haltiwanger, J.C. et M. Vodopivec (2002), « Gross Worker and Job Flows in a Transition Economy: An Analysis of Estonia », *Labour Economics*, vol. 9, n° 5, Elsevier BV, Amsterdam.
- Hosios, A.J. (1990), « On the Efficiency of Matching and Related Models of Search and Unemployment », *Review of Economic Studies*, vol. 57, n° 2, Blackwell Publishing.

- Mitra, P. (2008), *Innovation, Inclusion, and Integration: From Transition to Convergence in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ours, J.C. van (2007), « Compulsion in Active Labour Market Programs », *National Institute Economic Review*, vol. 202, n° 1, SAGE Publications.
- Pasi, H., S. Pekka et T. Pekka (1999), « Labour Market Policy and Unemployment: A Job Flow Model of Finland », *VATT Discussion Paper*, n° 210, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Zhou, J. (2006), « Reforming Employment Protection Legislation in France », *Document de travail du FMI*, n° 06/108, Fonds monétaire international, Washington, DC.

Chapitre 4

Améliorer l'environnement des entreprises pour encourager la croissance de la productivité

En Slovaquie, la rapidité du processus de rattrapage doit beaucoup à un environnement favorable aux entreprises. Le niveau 2008 de l'indice de réglementation des marchés de produits (RMP) est bien inférieur à celui de la République tchèque et de la Pologne et plus proche de celui observé dans les pays voisins (Autriche, Hongrie et Italie) ou de la moyenne OCDE. Une concurrence plus vive depuis l'entrée dans l'Union européenne a ouvert la voie à la création d'un grand nombre de petites et moyennes entreprises. Toutefois, les entrées d'investissement direct étranger (IDE) sont demeurées faibles, indiquant un transfert infra-optimal de la connaissance des meilleures pratiques. Dans les secteurs de services clés (finance, énergie et télécommunications), la faible contestabilité liée à l'implication de l'État et à la forte concentration du marché a eu probablement un effet dissuasif sur l'IDE entrant.

Dans ce contexte, les forces concurrentielles des secteurs des services contrôlés par l'État doivent être encouragées par le biais de restructurations économiques, de meilleures pratiques de gouvernance des entreprises et, in fine, de nouvelles privatisations lorsque la croissance économique sera de retour. Un secteur plus performant des services financiers est particulièrement nécessaire pour pouvoir développer des produits financiers complexes dans un contexte de vieillissement démographique rapide. De surcroît, les perspectives générales de croissance réduite de la production potentielle renforcent l'appel à un système global d'innovation pour l'allocation de ressources aux secteurs à forte intensité de savoir. La qualité de l'environnement futur des entreprises slovaques dépendra dans une large mesure du succès des politiques d'innovation, notamment de l'offre de services efficaces de soutien orientés vers l'innovation. Le principal enjeu dans ce secteur est l'optimisation des liens coopératifs entre la communauté des chercheurs, le secteur des entreprises et l'État. Certains éléments donnent à penser que l'important pour les performances économiques à long terme c'est la combinaison de conditions cadres plutôt qu'une réforme opérée dans un seul domaine.

Tiré par une forte augmentation de la productivité totale des facteurs (PTF) et une croissance soutenue de la production, le revenu par habitant de la Slovénie s'est établi en 2007 à 85 % de la moyenne de l'UE15. La forte pression exercée sur les ressources a généré en 2007-08 un écart de production positif, faisant passer le taux de chômage en dessous du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) pendant quelques années (voir chapitre 3). Dans les années à venir, la convergence des revenus réels devrait être lente, l'écart de revenu résiduel étant devenu faible. De plus, le vieillissement rapide de la population tendra à infléchir la croissance de la production potentielle. Dans ce contexte, les décideurs publics se sont naturellement concentrés sur les domaines à fort potentiel en vue d'accroître leur efficacité. L'un de ces domaines est l'environnement des entreprises.

Ce chapitre présente l'éventail des possibilités pour améliorer l'environnement des entreprises slovènes. Il identifie les principaux domaines dans lesquels une action des pouvoirs publics est nécessaire pour renforcer la compétitivité et stimuler le dynamisme entrepreneurial. La première section décrit l'évolution de la structure et du régime de propriété des entreprises. La deuxième traite des principales caractéristiques de l'environnement actuel des entreprises, au vu de la concurrence sur les marchés de produits et des forces entrepreneuriales d'innovation. La troisième analyse les initiatives prises récemment pour améliorer l'environnement des entreprises. Cette dernière section met en lumière les principaux exemples de comportements potentiellement anti-concurrentiels dans les secteurs de services clés. L'encadré 4.4 en fin de chapitre résume les recommandations d'action.

Évolution de la structure et du régime de propriété des entreprises

Un régime de propriété qui évolue lentement

Dans les années 90, la Slovénie a mis en œuvre un important programme de transformation du régime de propriété des entreprises dans le cadre de sa transition vers une économie de marché. La loi de 1992 sur la transformation du régime de propriété, principale législation en la matière, visait à permettre le transfert sans problème des droits de propriété dans les entreprises publiques autogérées de l'ex-Yougoslavie. Ces entreprises, détenues par l'État mais gérées conjointement par les salariés et les dirigeants constituaient l'immense majorité des entreprises (encadré 4.1).

Durant la première phase de la transformation du régime de propriété, la participation étrangère a été contenue par un contrôle des mouvements de capitaux, un gel sur deux ans des cessions d'actions pour les entreprises nouvellement privatisées et des restrictions à l'investissement dans le secteur de la banque et de l'assurance. Toutefois, avec l'adhésion à l'UE, ces restrictions ont été progressivement assouplies et éliminées. Malgré cela, les entrées d'IDE sont restées relativement faibles, en dépit d'une reprise en 2007.

En 2004, la revente des entreprises publiques autogérées était pour l'essentiel achevée. Durant la deuxième phase de la transformation du régime de propriété, l'État devait se

Encadré 4.1. Dissolution de la propriété sociale (1992-2004)

La législation de 1992 prévoyait une approche décentralisée de la dissolution de la propriété sociale se fondant sur les conditions générales établies par la loi. La transformation du régime de propriété s'est faite selon une formule préétablie d'attribution aux salariés et dirigeants d'une proportion importante d'actions des entreprises. Lors du processus de transformation, des certificats de privatisation représentant au total 40 % du PIB ont été émis. Vingt pour cent du capital des entreprises devaient être transférés aux salariés et 40 % pouvaient être vendus aux salariés ou directement au public. La majorité des entreprises ont opté pour la méthode interne d'attribution d'actions aux travailleurs intégrés. Les 40 % restants devaient être transférés à trois Fonds contrôlés par l'État (OCDE, 1997).

Deux de ces fonds, le Fonds de compensation (qui accorde des indemnités compensatoires aux anciens propriétaires) et le Fonds de capital de l'assurance-retraite, ont reçu chacun 10 % du capital social. Le troisième, le Fonds slovène de développement, chargé principalement de restructurer les entreprises pour les revendre ensuite à des fonds d'investissements privés (FIP), a reçu 20 % du capital. Un compte de certificats de propriété a été ouvert pour chaque citoyen à qui il permet de racheter les actions non cessibles des entreprises privatisées. La privatisation de la propriété a pris principalement la forme de rachats directs par les dirigeants et les salariés, d'achats sur la base des certificats de propriété et de ventes directes à des acheteurs. On a assisté à l'émergence d'une structure hybride de propriété du capital combinant des rachats par des citoyens slovènes et une « nationalisation » transitoire via les trois Fonds d'État (Buchen, 2005).

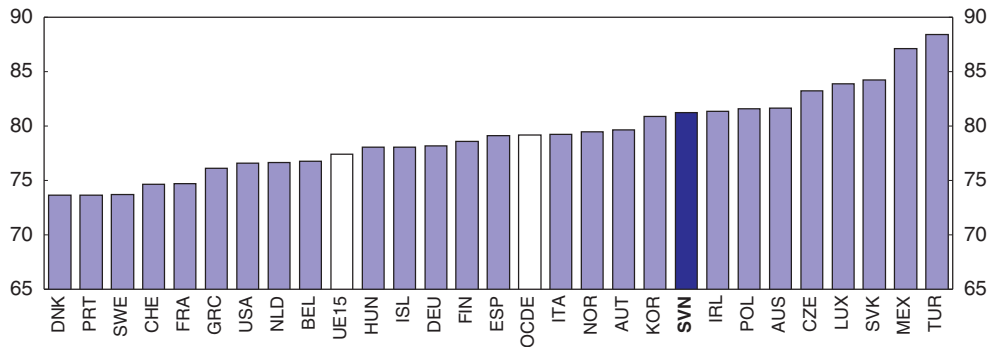
Les Fonds d'État détenaient des actions ne conférant pas le contrôle dans des secteurs de l'économie et dans le processus décisionnel d'entreprises individuelles. La Société slovène de développement (1997), entité juridique qui a succédé au Fonds slovène de développement, a restructuré, privatisé ou liquidé un grand nombre d'entreprises. Elle a cessé ses activités en 2004 après s'être dessaisie de 1 340 entreprises. L'un des principaux objectifs du processus de privatisation, à savoir transférer au secteur privé la propriété de la plupart des entreprises, tout en préservant le consensus social sur la privatisation, a été atteint (OMC, 2002).

retirer progressivement de l'économie (comblant le « déficit de privatisation »), exception faite d'entreprises présentant un intérêt « stratégique » dans lesquelles il conserverait une influence dominante. Les projets de privatisation ont concerné les banques, l'énergie, les installations aéroportuaires et portuaires (port de Koper sur la mer Adriatique), les chemins de fer, la Société de télécommunications et les grandes entreprises industrielles de production d'acier, d'aluminium, de pneumatiques et de produits pharmaceutiques. La deuxième phase de la privatisation devait offrir aux investisseurs étrangers des opportunités importantes.

Il s'est avéré que, sur la période 2004-08, la privatisation a progressé plus lentement que prévu et malgré l'entrée de la Slovénie dans l'Union européenne, les entrées d'IDE ont fortement décliné en termes de PIB jusqu'en 2006. Les principales privatisations ont concerné le principal distributeur de produits alimentaires, Mercator (privatisé à 100 % en 2005), Slovenska Industrija Jekla d.d. et la deuxième banque slovène, NKBM (partiellement privatisée avec la vente de 48.1 % du capital de la banque via un premier appel public à l'épargne en décembre 2007). Simultanément, deux Fonds d'État, le KAD (Fonds de capitaux) et le SOD (Fonds des compensations ou des restitutions), ont réduit


leur portefeuille d'entreprises dont le nombre est passé de 492 en 2004 à 194 en 2008. Toutefois, dans les entreprises restantes, la participation de l'État s'est accrue au fil des ans. Le secteur privé représente 81 % de l'économie totale du pays, ce qui est supérieur à la moyenne OCDE, mais il demeure moins développé que dans d'autres économies en transition (graphique 4.1). Toutefois, ce ratio ne reflète pas de manière exhaustive l'implication de l'État dans l'économie car celui-ci détient, directement ou indirectement, une minorité de blocage dans de nombreuses entreprises privées.

Graphique 4.1. **Part du secteur privé dans le PIB¹**
Valeur ajoutée brute, prix courants en pourcentage du total, 2007²



1. Le secteur privé couvre les activités A (Agriculture, chasse et sylviculture) à K (Immobilier, location et services aux entreprises) de la classification NACE.
2. 2006 pour l'Irlande et le Mexique. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée qui exclut le Canada, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, avril et *Base de données Eurostat* (2009), *Économie et finances*, avril.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644681710236>

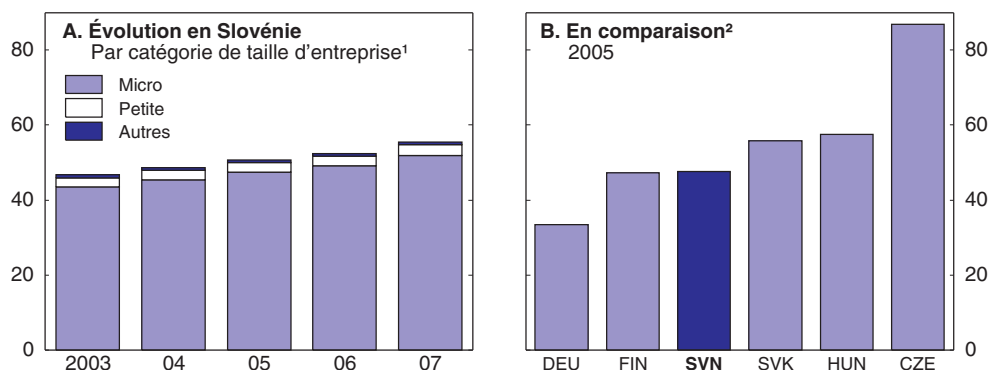
La privatisation a coïncidé avec une diffusion fortement réduite de la propriété populaire; en 2008, le nombre des actionnaires est tombé à environ un tiers de la population contre environ 75 % à la fin des années 90. Dans le même temps, le nombre des sociétés cotées a diminué tandis que la concentration de la propriété s'accélérait avec les rachats d'entreprises par les salariés (RES) et l'éviction ultérieure des actionnaires minoritaires. Partiellement financés par les banques d'État, les RES ont eu un important effet de levier financier. Dans certains cas, toutefois, ces rachats n'ont pas respecté les principes d'un bon gouvernement d'entreprise : la réglementation existante sur les reprises a été contournée en dissimulant la propriété effective sous un autre nom amical (« parking » ou transfert temporaire de position). Cette pratique a permis de faire baisser les prix durant l'offre publique d'achat.

Une population d'entreprises dont la structure évolue rapidement

Le processus de transformation du régime de propriété et de privatisation a coïncidé avec des changements importants dans la densité d'entreprises comme dans la structure de la population d'entreprises. L'augmentation du nombre d'entreprises (20 % entre 2003 et 2007) a été bien supérieure à celle de la population; elle a porté la densité entrepreneuriale (nombre d'entreprises par habitant) au niveau de celles de nombreux autres pays (graphique 4.2). Cette augmentation de la densité a généré une inversion des tendances antérieures qui avaient révélé un manque intrinsèque de dynamisme entrepreneurial (OCDE, 1997).

Graphique 4.2. **Densité d'entreprises**

Nombre d'entreprises actives, dans l'industrie et les services, pour mille habitants



1. Classification des entreprises selon leur taille : micro-entreprises (moins de 10 salariés), petites entreprises (10 à 49 salariés); autres (50 salariés et plus).

2. À l'exclusion des administrations publiques et des activités de gestion des sociétés holdings; 2004 pour l'Allemagne.

Source : IMAD (2006-08), *Slovenian Economic Mirror* (différents numéros), Institut d'analyse macroéconomique et de développement; et Base de données Eurostat (2009), *Industrie, commerce et services*; et *Population et conditions sociales*, mars.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644701204515>

La forte progression du nombre d'entreprises, qui est passé de 93 200 en 2003 à 112 000 en 2007, a été due intégralement à la création soutenue de petites entreprises (10 à 49 salariés) et de micro-entreprises (moins de 10 salariés), principalement dans les secteurs de la construction et de l'immobilier. En revanche, le nombre des grandes entreprises (250 salariés et plus) a régressé, passant de 300 en 2003 à 274 en 2007, tandis que l'effectif moyen des grandes entreprises augmentait (tableau 4.1). Conséquence de ces évolutions divergentes, la part des petites et moyennes entreprises (PME) dans la population globale d'entreprises a progressé lentement à 99,8 %, tandis que les micro-entreprises représentaient jusqu'à 93,5 % de la population des entreprises.

Tableau 4.1. **Indicateurs de base des entreprises**

	2003	2007
Nombre d'entreprises	93 233	112 026
dont : Petites et moyennes entreprises (PME) (%)	99,7	99,8
Répartition de la taille des entreprises (% du total)		
Grandes (250 salariés et plus)	0,3	0,2
Moyennes (50 à 249 salariés)	1,2	1,2
Petites (10 à 49 salariés)	5,2	5,1
Micro (moins de 10 salariés)	93,3	93,5
Produit d'exploitation moyen par salarié (en milliers EUR)		
Grandes entreprises	102	140
PME	90	130
Moyennes entreprises	98	143
Petites entreprises	105	148
Micro-entreprises	73	107

Source : IMAD (2006-08), *Slovenian Economic Mirror*, différents numéros, Institut d'analyse macroéconomique et de développement.

Sur la période 2003-07, la productivité de valeur (recettes d'exploitation par salarié) a augmenté beaucoup plus fortement pour chacune des trois catégories de PME (micro, petites et moyennes entreprises) que pour les grandes entreprises. La création d'emplois a largement reflété l'échelle de progression de la productivité de valeur : elle a été soutenue pour les PME, en particulier les petites et les micro-entreprises, tandis que dans les grandes entreprises l'emploi global a diminué. La tendance à une augmentation de la création d'entreprises, de la productivité de valeur et de la croissance des emplois, confirme les éléments de preuve réunis dans d'autres pays en transition où les nouvelles entreprises s'imposent en termes d'efficacité et de gains d'emplois. Au contraire, les entreprises publiques et les entreprises privatisées affichent souvent des performances moyennes (OCDE, 1997; Scarpetta *et al.*, 2002).

Signes d'avantages comparatifs qualitatifs

Historiquement, les PME slovènes ont fait montre d'expertise dans le domaine de la conception et de la différenciation des produits, qui leur a permis de s'adapter rapidement à l'évolution des exigences des consommateurs. En les rendant compétitives dans les segments à forte valeur ajoutée du secteur manufacturier, cette faculté a permis aux entreprises d'exploiter les créneaux de produits. De fait, l'évolution des ratios de valeur unitaire montre une amélioration du contenu qualitatif des exportations de produits manufacturés slovènes sur la période 1994-2004 (FMI, 2006). Si l'amélioration de la qualité a été plus importante que dans des pays ayant un niveau de revenu par tête similaire (le Portugal, par exemple), elle l'a été moins que dans d'autres nouveaux États membres (Estonie, Hongrie et République tchèque). Une comparaison de la structure des exportations de la Slovaquie et de l'UE15 montre une spécialisation dans la production de biens à forte intensité de technologie et de main-d'œuvre qualifiée. Toutefois, la plupart de ces biens appartiennent à la catégorie des produits à technologie moyenne et faible (90 % contre 74 % pour la moyenne de l'UE15).

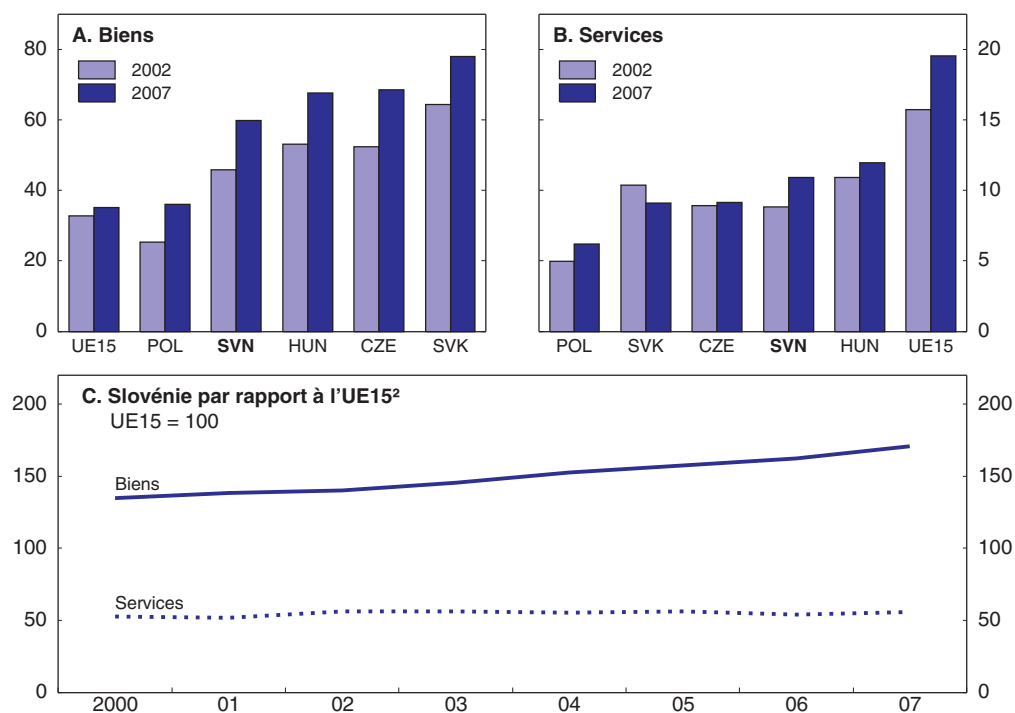
Avec des perspectives réduites de rattrapage et une concurrence technologique plus vive, les pressions en vue d'un maintien des parts de marché à l'exportation devraient s'accroître. Dans ce contexte, des efforts continus des pouvoirs publics s'imposent pour accroître la sophistication de la production et améliorer sa qualité en vue de s'ouvrir de nouveaux marchés (Fabrizio *et al.*, 2007). Par le passé, un programme de constitution de grappes (2000-02) visait à accroître les avantages qualitatifs comparatifs en stimulant la coopération et la mise en réseau des producteurs locaux (proximité géographique). Se fondant sur une approche ascendante et sur le principe de l'apprentissage par l'action, le programme de grappes a stimulé le dynamisme des petites et des micro-entreprises. C'est dans les secteurs de la machine-outil, de l'électricité/optique, de l'automobile, de l'électroménager, de la construction et des transports que l'on trouve les grappes les plus innovantes (Dermastia, 2005).

Un bon environnement des entreprises et un dynamisme entrepreneurial adéquat

Un commerce extérieur en progression mais des entrées d'IDE faibles

La part grandissante de la Slovaquie dans les échanges internationaux témoigne de son ouverture à la concurrence. L'intégration des marchés internationaux (mesurée par la somme de la valeur des exportations et des importations rapportée au PIB) est forte; la part des exportations et des importations est importante et progresse depuis l'entrée du pays dans l'Union (graphique 4.3). Si l'intégration aux marchés internationaux est plus forte pour les biens que pour les services (phénomène couramment observé), l'écart entre les deux (presque 50 points de pourcentage en 2007) est exceptionnellement prononcé pour

Graphique 4.3. **Intégration des marchés**
En pourcentage du PIB¹



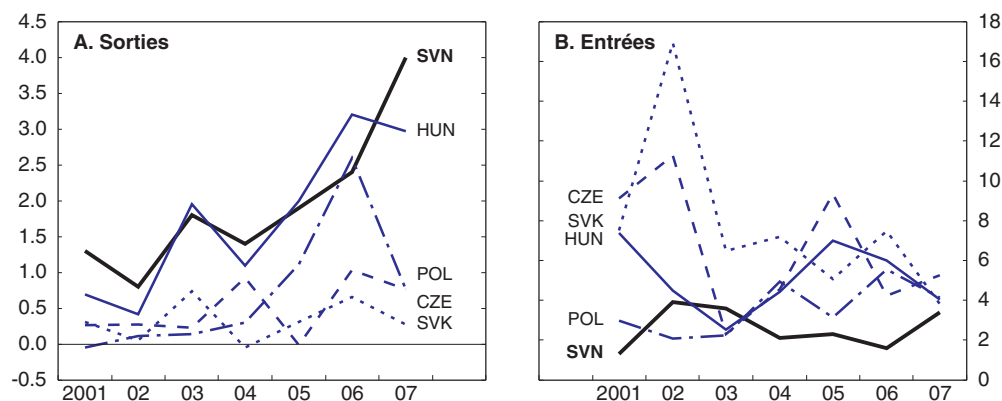
- Mesuré par la valeur moyenne des importations et des exportations en pourcentage du produit intérieur brut nominal.
- Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2009), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne*, avril.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644701506143>

un pays dont le revenu par habitant est relativement élevé. De plus, les entrées et sorties d'IDE exprimées en termes de PIB sont restées moroses (graphique 4.4). Les échanges internationaux de services et l'IDE contribuent beaucoup moins aux pressions concurrentielles que les échanges internationaux de biens. Dans certains secteurs clés des

Graphique 4.4. **Flux d'investissements directs étrangers**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE (2009), *L'investissement direct international et Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Bases de données en ligne*, avril; Base de données Eurostat (2009), *Économie et finances*, avril.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644705466350>

services, la forte concentration des marchés conjuguée à une implication dominante de l'État a eu un effet dissuasif sur les flux entrants d'IDE (Dalsgaard, 2008).

L'IDE entrant (essentiellement en provenance des pays de l'UE et de la Suisse) a doublé entre 2001 et 2003, atteignant en fin de période près de 4 % du PIB. Par la suite il s'est contracté, pour tomber à moins de 2 % du PIB en 2006 (graphique 4.4), ce qui est particulièrement étonnant compte tenu de l'entrée du pays dans l'UE et des augmentations de l'IDE observées dans les autres nouveaux États membres. Les chiffres pour 2007, année où les entrées d'IDE ont atteint 3 % du PIB, indiquent une légère amélioration par rapport aux années précédentes.

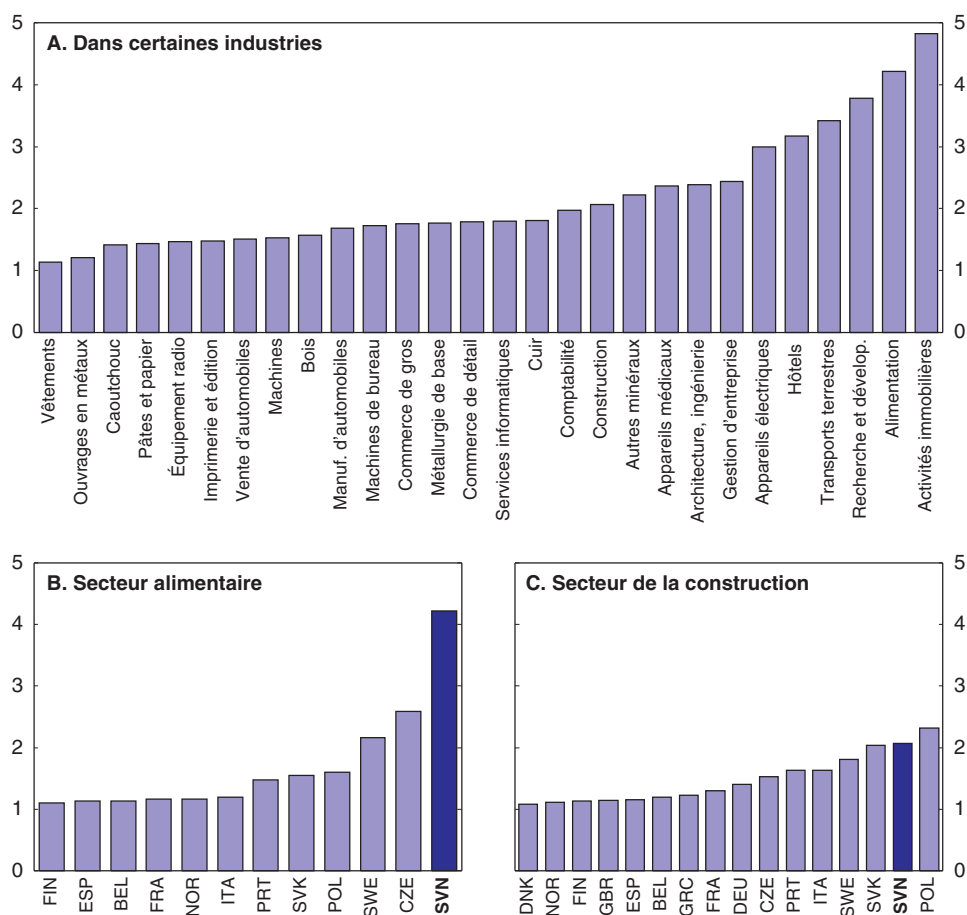
Le nombre d'entreprises dans lesquelles des investisseurs étrangers détiennent une participation est faible (4.9 % à fin 2006); ces entreprises se concentrent essentiellement dans le secteur de l'import-export. En termes de capital, la présence de l'IDE est plus forte : fin 2006, celui-ci représentait 17 % du capital du secteur des entreprises. Ces entreprises enregistrent des profits supérieurs à ceux de l'ensemble du secteur. Les rémunérations y sont également plus élevées (13 % de plus dans le secteur manufacturier) sauf dans l'hôtellerie-restauration. En 2004, près de 50 % des entrées d'IDE se concentraient dans le secteur manufacturier, près de 20 % dans l'intermédiation financière et 20 % encore dans le commerce (de gros et de détail), les transports, le stockage et les communications.

Si l'IDE entrant a eu tendance à fléchir, en revanche, l'IDE sortant a repris depuis l'adhésion à l'UE, dépassant l'IDE entrant en termes de PIB en 2006. Le renforcement de l'IDE sortant a reflété, dans une large mesure, les taux élevés de rendement des capitaux attendus dans les pays de l'ex-Yougoslavie. L'IDE sortant est fortement concentré dans un petit nombre d'entreprises slovènes. En 2004, la proportion des entreprises slovènes investissant à l'étranger (2.5 %) ne représentait que la moitié du chiffre correspondant pour l'IDE entrant.

Concurrence sur les marchés de produits : possibilité de réduire les marges dans certains secteurs


En moyenne, les marges réalisées par les industries slovènes ne semblent pas particulièrement élevées par rapport aux pays de l'OCDE, mais cette moyenne masque de grandes disparités entre les secteurs (pour la méthode d'estimation des marges, voir l'annexe 4.A1). L'absence de pression concurrentielle autorise des marges élevées dans un certain nombre de secteurs (graphique 4.5, partie A). Les marges sont probablement la meilleure mesure disponible de la concurrence; des marges élevées dénotent une pression concurrentielle faible, résultant entre autres choses d'une réglementation excessive des marchés de produits, de l'absence de réglementation dans le cas d'acteurs dominants ou de l'absence de concurrence des exportateurs ou des investisseurs étrangers.

Si les marges tendent partout à être plus élevées dans les activités de services hautement réglementées et pouvant moins faire l'objet d'échanges internationaux, en Slovaquie, on observe des marges élevées même dans certaines industries du secteur manufacturier, en particulier dans l'industrie alimentaire et les boissons. Dans ce secteur, les marges sont sensiblement plus élevées en Slovaquie que dans les autres économies en transition (graphique 4.5, partie B), où elles tendent à être généralement élevées. L'intégration verticale des distributeurs et des transformateurs de produits alimentaires permet de répercuter ces marges élevées sur le consommateur sous la forme de prix majorés, en raison de la forte concentration du secteur de l'alimentation de détail (si l'on inclut les franchises, les trois plus gros acteurs détiennent 75 % à 85 % du marché) et des

Graphique 4.5. Marges estimées¹

1. Les marges sont estimées à l'aide de données au niveau de l'entreprise sur la période 1993-2006 et exprimées en pourcentage du coût moyen.

Source : Molnar, M. (2009), « Measuring Competition in Slovenian Industries – Estimation of Mark-ups », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, à paraître et Molnar, M. et N. Bottini (2008), « How Large are Competitive Pressures in Services Markets? – Estimation of Mark-ups for Selected OECD Countries », rapport présenté au séminaire technique de l'OCDE sur les méthodes d'évaluation des barrières aux échanges, 12 décembre.

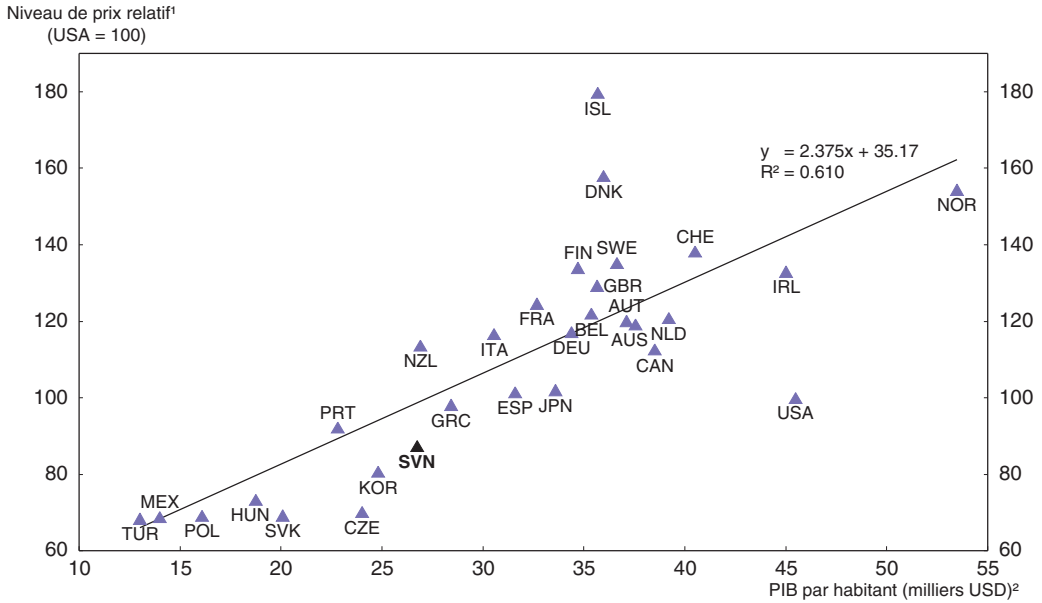
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644710335128>

symptômes occasionnels de comportements collusifs entre les acteurs. Les marges sont également élevées dans certaines activités de services marchands, comme la construction (graphique 4.5, partie C) qui normalement enregistre l'un des taux de marge les plus bas parmi les services dans les pays de l'OCDE. La forte concentration du secteur de la construction et une croissance de l'activité de construction supérieure à celle du PIB ont permis aux entreprises de construction slovènes de facturer des marges élevées.

Si les marges sont la meilleure mesure disponible de la pression concurrentielle, d'autres indicateurs peuvent compléter l'analyse de ces pressions sur les marchés de produits. Une méthode plutôt grossière mais largement utilisée pour mesurer la concurrence sur les marchés de produits consiste à comparer les niveaux relatifs de prix et de salaires de différents pays et différents secteurs (graphique 4.6). Le principal inconvénient de ces comparaisons tient toutefois au fait que le prix final ne reflète pas nécessairement l'étendue des seules pressions concurrentielles mais également d'autres caractéristiques propres au pays comme la fiscalité, les systèmes de distribution ou les prix des facteurs de production, et que les salaires bruts

Graphique 4.6. Niveaux de prix relatifs

2007



1. Parités de pouvoir d'achat divisées par le taux de change.
2. Aux prix courants et aux parités de pouvoir d'achat courantes.

Source : OCDE (2009), Comptes nationaux des pays de l'OCDE – Base de données en ligne, avril.

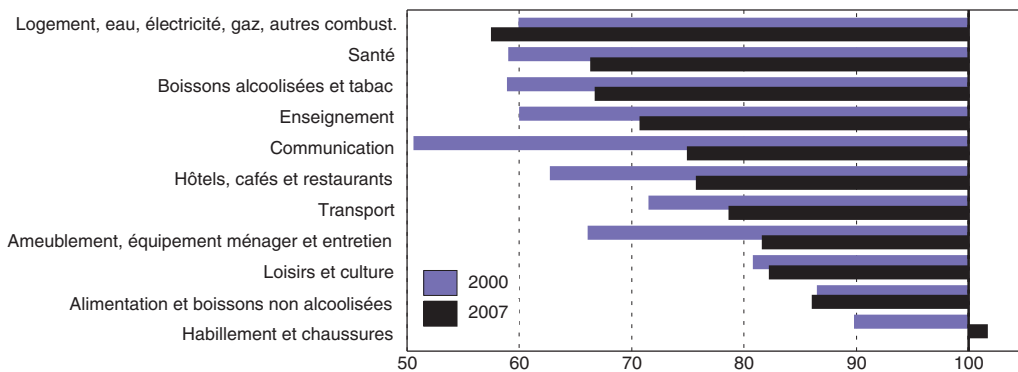
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644734555538>

incluent les cotisations de sécurité sociale, lesquelles diffèrent aussi d'un pays à l'autre. Néanmoins, si l'on se fonde sur ces indicateurs sommaires, la Slovénie a un niveau général de prix faible et un niveau de coûts unitaires de main-d'œuvre relativement faible par rapport à son revenu par habitant (Dalsgaard, 2008).

Une analyse des niveaux de prix désagrégés prenant en compte la situation de la Slovénie en termes de revenu par habitant fait apparaître la même absence de « prix exagérément élevés ». Une comparaison avec la moyenne de l'UE15 n'indique des prix relativement élevés que pour les secteurs de l'habillement et de la chaussure (2007) (graphique 4.7). En revanche,

Graphique 4.7. Niveaux de prix par secteur, comparés à l'Union européenne

UE15 = 100



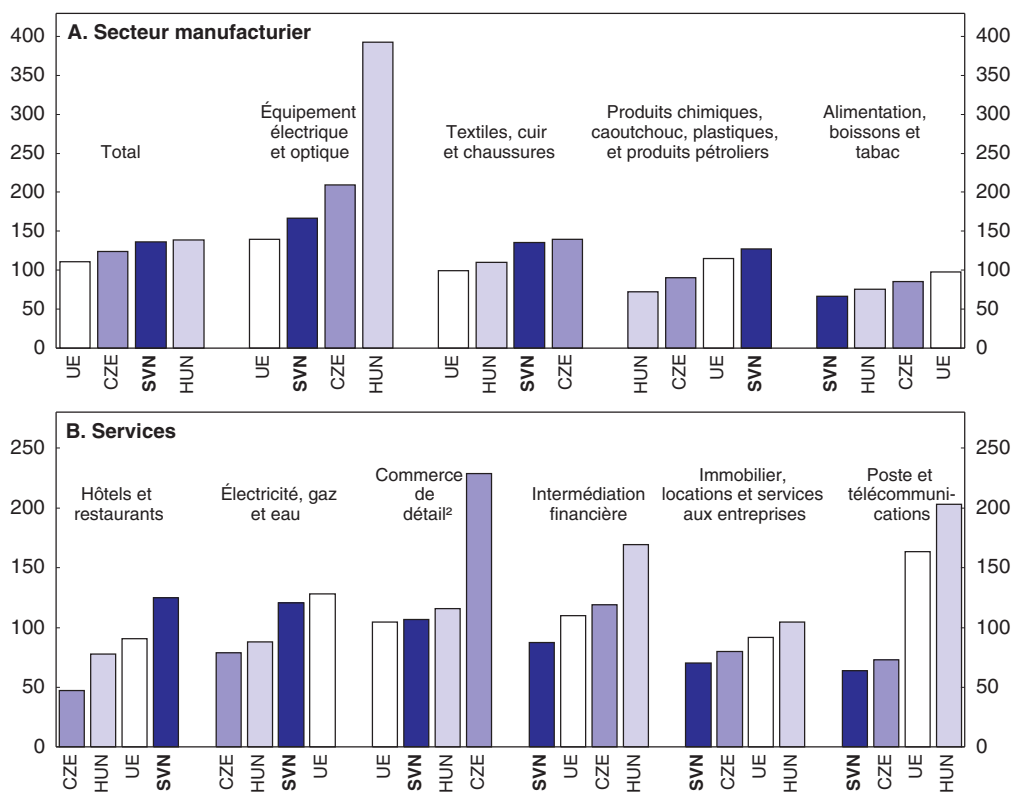
Source : Base de données Eurostat (2009), Économie et finances, avril.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644761147110>

la Slovénie a été avec l'Espagne le pays qui a enregistré, en 2000-07, la plus forte augmentation des prix des produits alimentaires; cette hausse a été supérieure de 2 points de pourcentage à celle enregistrée dans les pays de l'UE15. Cette disparité a conduit à s'interroger sur la compétitivité du secteur de l'alimentation de détail (voir la troisième section de ce chapitre). Par contre, les prix des logements, de l'eau, de l'électricité, du gaz et autres combustibles, de la santé, des boissons alcoolisées et du tabac y sont relativement bas. Les « prix inférieurs à la normale » de certains de ces produits reflètent une réglementation par les pouvoirs publics qui fixent les prix en fonction de considérations sociales et de compétitivité. Sur les marchés de l'énergie et des communications, les entreprises publiques continuent de jouer un rôle dominant nonobstant la montée en puissance récente des nouveaux entrants (voir la dernière section de ce chapitre).

L'évolution de la productivité témoigne de la bonne performance de la Slovénie dans la plupart des activités manufacturières. Elle confirme le constat d'une utilisation efficace des ressources dans le secteur des produits. En revanche, le pays semble à la traîne par rapport à ses pairs dans un petit nombre de secteurs de services comme les postes et télécommunications, l'immobilier et les services aux entreprises, et l'intermédiation financière (graphique 4.8). Dans certains de ces secteurs (télécommunications et services

Graphique 4.8. **Productivité totale des facteurs**¹
Sur la base de la valeur ajoutée en 2005 (1995 = 100)



1. UE désigne ici les pays membres de l'UE15 pour lesquels la croissance a pu être comptabilisée, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

2. À l'exclusion des automobiles et des motos, et des réparations de biens ménagers.

Source : Base de données KLEMS de l'UE, mars 2008; voir Timmer, M., M. O'Mahony et B. van Ark, *The UEKLEMS Growth and Productivity Accounts: An Overview*, Université de Groningue et Université de Birmingham, accessible à l'adresse www.euklems.net.

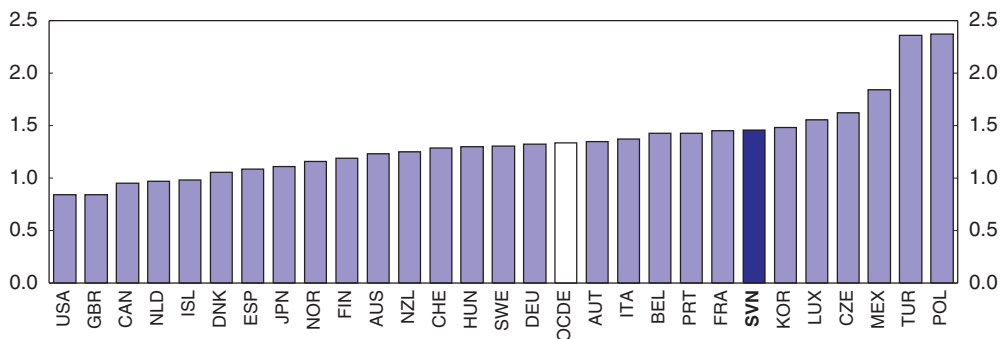
financiers), la concentration du marché est forte et le contrôle étatique prépondérant (voir dernière section).

Les réglementations des marchés de produits soutiennent généralement la concurrence

L'indicateur de la réglementation des marchés de produits (RMP) calculé récemment par l'OCDE montre qu'en Slovénie le libéralisme des réglementations est légèrement inférieur à la moyenne OCDE (graphique 4.9). Une comparaison avec d'autres économies de marché émergentes montre toutefois que dans ces pays (République tchèque et Pologne) les RMP incitent beaucoup plus à une mobilisation des forces du marché, mais par rapport aux États-Unis ou au Royaume-Uni, pays dans lesquels la RMP est la plus faible, les RMP en Slovénie sont beaucoup plus contraignantes. Une analyse des sous-indicateurs révèle le poids excessif des formalités administratives pour les sociétés unipersonnelles, des obstacles explicites au commerce et à l'investissement et une forte intervention de l'État dans l'activité des entreprises.


Graphique 4.9. **Indicateur de la réglementation des marchés de produits**

Échelle de 0 (réglementation la moins restrictive) à 6 (la plus restrictive), 2008¹



1. L'agrégat de l'OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles (27 pays).

Source : OCDE (2009), Base de données sur les réglementations internationales, www.oecd.org/eco/pmr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644800422326>

L'influence dominante de l'État s'exprime par la nomination des membres des conseils de surveillance puis des dirigeants d'un certain nombre de grandes entreprises. À en juger par les preuves indirectes, le choix des nouveaux dirigeants et membres des conseils de surveillance semble souvent s'opérer sur la base de l'allégeance politique plutôt que de l'expertise. L'ingérence de l'État ne se limite pas aux entreprises dans lesquelles il détient une majorité formelle. Plusieurs entreprises de premier plan sont conjointement (partiellement) détenues par des entreprises publiques et des fonds d'État (KAD et SOD). Par ses participations directes et indirectes, l'État est donc en mesure d'influencer fortement l'activité des entreprises. En 2008, KAD et SOD détenaient à eux seuls la minorité de blocage (plus de 25 %) dans cinq des sept plus grosses sociétés cotées. Et l'État qui, par le biais de participations directes et indirectes, est majoritaire dans une autre des sept plus grosses sociétés cotées, détient effectivement la minorité de blocage dans six des sept plus grosses sociétés cotées. Ces dernières années, l'État a probablement utilisé de ce pouvoir pour influencer certaines opérations d'absorption. De surcroît, plusieurs entreprises publiques ont été incitées à soutenir certains secteurs de l'économie. Dans les

entreprises publiques sous-performantes, des plans stratégiques doivent donc être mis en œuvre pour amener la productivité aux niveaux observés dans les autres pays de l'UE. Des conseils de surveillance compétents, aptes à employer des gestionnaires professionnels, doivent être nommés. Le nouveau gouvernement a opportunément créé un Conseil d'accréditation indépendant, qui serait chargé de nommer les membres des conseils de surveillance. Chaque année, l'État joue également de son influence lors de la passation de marchés publics importants (encadré 4.2). Pour imposer des règles du jeu uniformes, il lui faut améliorer encore les pratiques de passation des marchés afin d'éviter toute collusion entre les soumissionnaires.

Encadré 4.2. Réformes récentes des marchés publics

Au début des années 2000, le montant total des marchés publics passés pour des travaux, fournitures et services était estimé à 12 % du PIB (2001) (OMC, 2002). Par la suite, la Slovénie a progressivement aligné ses politiques d'approvisionnement sur les directives de l'UE et sur l'Accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP). Si le processus d'harmonisation a été achevé en 2007, chaque ministère demeure responsable de ses approvisionnements. Les coûts des approvisionnements sont élevés et, dans certains cas, supérieurs de près de 30 % aux niveaux du marché. Les appels d'offres actuels représentent encore chaque année 8 % à 9 % du PIB. Les comportements collusifs entre soumissionnaires et la corruption ont conduit le nouveau gouvernement à envisager la création d'un office unique des approvisionnements. L'expérience des pays de l'OCDE quant aux avantages d'un office unique montre qu'il tend à réduire les coûts d'approvisionnement mais, pour ce qui est de la lutte contre la corruption et la concurrence déloyale, les résultats sont plus mitigés car ils dépendent de la qualité de la gouvernance publique dans chaque pays.

La législation de base qui régit la passation des marchés publics est la loi de 1999-2000 sur les marchés publics. Appliquée aux administrations centrales et locales, aux entreprises et aux services publics, cette loi a amélioré la protection des soumissionnaires, unifié les exigences de procédure et supprimé le traitement préférentiel dont bénéficiaient les soumissionnaires nationaux (préférence de 10 %). Elle a créé un organisme indépendant, la Commission nationale d'examen dont les membres sont nommés par le Parlement pour garantir leur indépendance.

La loi a également créé une autorité administrative centrale, l'Office des marchés publics, en charge de la mise en œuvre des règles en matière d'approvisionnement. L'Office doit également effectuer des analyses régulières de la situation sur le front des approvisionnements, s'occuper de la coopération avec les institutions étrangères et de la notification à la Commission nationale d'examen. Avec le générateur de formulaires électroniques (applications web standardisées) et des éléments supplémentaires de cyberadministration (système de portail de réception et de livraison, paiement électronique, notification électronique, signature électronique, adjudication électronique des marchés et système d'enchères sur Internet), ces innovations de procédés ont permis de réaliser des économies substantielles (10 millions EUR en 2007) (République de Slovénie, 2008a).

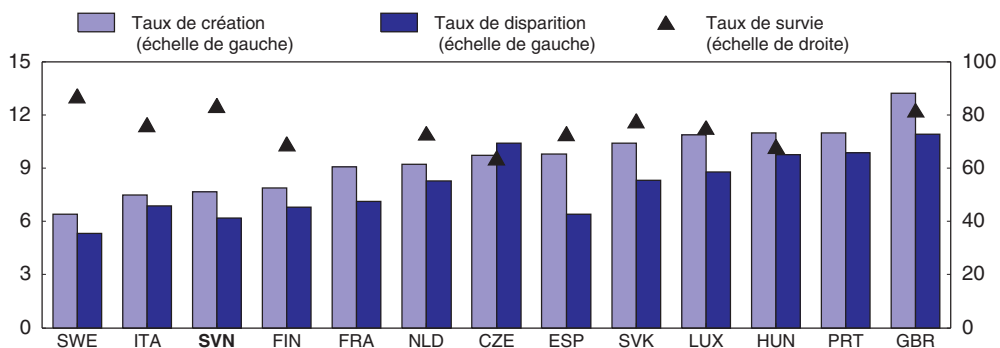
La Slovénie a été l'un des premiers pays à créer un portail unique d'information sur lequel les organismes contractants sont tenus de publier toutes les informations relatives aux appels d'offres. Avec cette innovation, la Slovénie satisfait aux exigences de la Déclaration de Manchester qui impose aux autorités contractantes d'adjuger au moins 25 % des marchés par voie électronique à l'horizon 2010.

Persistance de certains obstacles à la création d'entreprise

Des données comparables au niveau international montrent qu'entre 2002 et 2005 les créations et les fermetures d'entreprises ont été moins nombreuses en Slovénie que dans un grand nombre d'autres pays de l'UE (graphique 4.10), tandis que le taux de survie (durée de vie moyenne des entreprises) a été l'un des plus élevés de l'Union. Ce profil indique probablement un manque général de dynamisme des entreprises. De fait, dans le dernier classement de la Banque mondiale sur la « facilité de faire des affaires » qui couvre une période de 12 mois prenant fin en juin 2008, la Slovénie occupe la 54^e place sur 181 pays (graphique 4.11). Au sein de l'UE, seuls quelques pays (Grèce, Italie, Pologne et République tchèque) font état d'obstacles plus importants à l'activité entrepreneuriale.

Graphique 4.10. Créations et fermetures d'entreprises¹

En pourcentage, moyenne de la période 2002-05



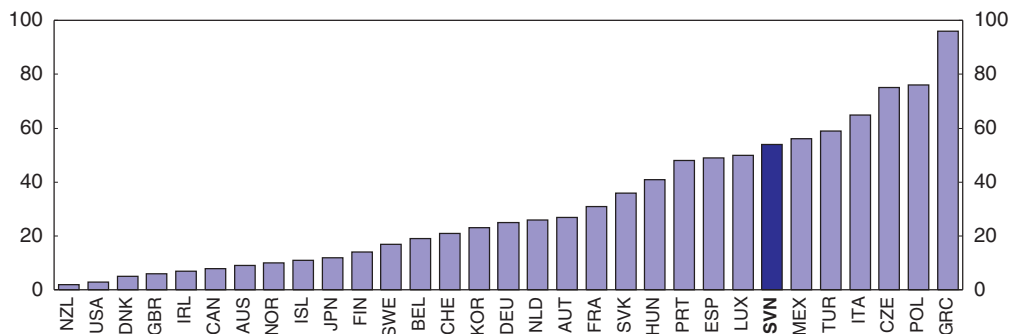
1. Industrie et services à l'exclusion des activités d'administration publique et de gestion des sociétés holdings. Les taux de création et de disparition des entreprises sont obtenus en divisant le nombre des créations et des disparitions d'entreprises par le nombre d'entreprises en activité. Le taux de survie pour une année est égal au nombre d'entreprises ayant survécu deux ans divisé par le nombre d'entreprises créées deux ans auparavant.

Source : Base de données Eurostat (2009), Statistiques structurelles sur les entreprises, mai.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644824405660>

Graphique 4.11. Facilité de faire des affaires

Classement sur un échantillon de 181 pays¹



1. Les économies sont classées selon leur facilité de faire des affaires : l'économie classée en tête est celle dans laquelle cette facilité est la plus grande. L'indice de facilité est une moyenne des classements de dix sujets (à poids égaux) qui sont composés de toute une série d'indicateurs. Période couverte : juin 2007 à juin 2008.

Source : Banque mondiale et International Finance Corporation (2008), *Doing Business 2009*, Base de données en ligne.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644827465636>

Le classement de la Banque mondiale révèle différentes entraves à l'activité entrepreneuriale, et confirme dans une large mesure l'information véhiculée par l'indicateur RMP de l'OCDE. Les domaines dans lesquels la Slovénie est particulièrement à la traîne sont l'emploi de travailleurs (158^e place sur 181 pays), l'enregistrement de la propriété (104^e place), l'obtention de crédits (84^e place), l'application des contrats, les échanges transfrontaliers et le paiement des impôts (78^e et 79^e places) et l'obtention des permis de construire (69^e place). En revanche, la Slovénie fait mieux en matière de démarrage et de fermetures d'entreprises par rapport à son classement global par la Banque mondiale. Certains de ces résultats comparativement favorables reflètent déjà les mesures prises récemment en vue de réduire la lourdeur administrative de la création d'entreprise.

Un examen plus minutieux du classement établi par la Banque mondiale montre qu'en Slovénie réglementations strictes, tracasseries administratives et manque d'informations constituent l'essentiel des entraves à l'activité entrepreneuriale (tableau 4.2). Les principaux obstacles sont la rigidité des règles en matière d'emploi (difficulté de recruter et de licencier et rigidité du temps de travail), la longueur des procédures d'enregistrement de la propriété (391 jours); le manque d'informations sur le crédit, la couverture des registres publics et celle des bureaux privés pour l'accès au financement¹, la lenteur et le coût élevé des transactions transfrontalières (20 jours pour les procédures d'export exigées), le temps considérable passé à s'acquitter des nombreuses taxes, la lenteur de l'exécution des contrats (1 350 jours), le coût élevé et la lenteur des procédures d'obtention des permis de construire.

Tableau 4.2. **Classement de la Slovénie dans la base « Doing business 2009 »**
Comparaison de 181 pays¹

Réglementations	Slovénie	PECO ²	UE15	OCDE
Facilité de faire des affaires	54	57	32	31
Démarrage d'une activité	41	77	53	52
Obtention des permis de construire	69	97	48	52
Emploi des travailleurs	158	77	100	82
Enregistrement de la propriété	104	53	68	53
Obtention de crédits	84	28	49	37
Paiement des impôts	78	124	58	65
Échanges transfrontaliers	78	69	28	36
Exécution des contrats	79	56	38	36
Arrêt d'une activité	38	72	21	29

1. Tous les agrégats sont des moyennes non pondérées.

2. Pays d'Europe centrale et orientale qui sont membres de l'OCDE: Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque.

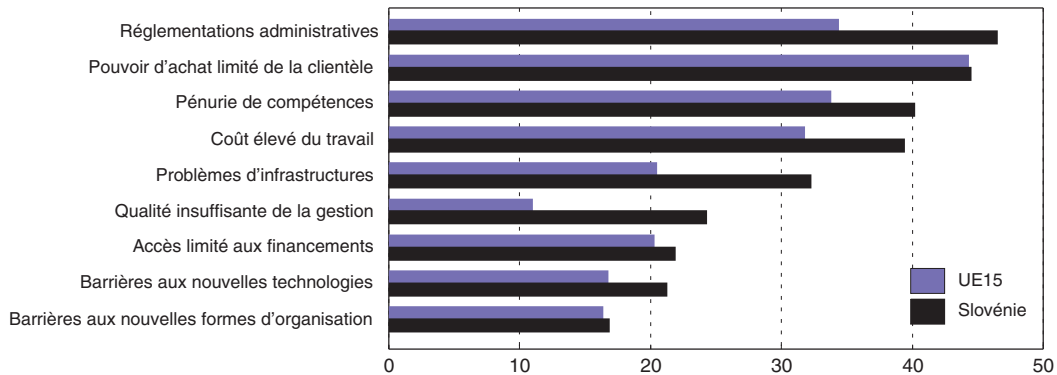
Source : Banque mondiale et International Finance Corporation (2008), *Doing Business 2009*, www.doingbusiness.org.

Les enquêtes effectuées par l'Observatoire des PME européennes en novembre et décembre 2006 (Commission européenne, 2007) confirment partiellement les constats de la Banque mondiale. L'Eurobaromètre Flash mesure l'importance relative de neuf barrières à l'activité entrepreneuriale par le nombre de réponses affirmatives d'un groupe d'entrepreneurs de PME. Il existe une corrélation positive entre l'intensité d'un obstacle et la proportion de réponses affirmatives. Sur cette base, il a été établi que les réglementations administratives constituent l'obstacle le plus puissant aux initiatives

entrepreneuriales. Les entrepreneurs slovènes ont cité ensuite, par ordre d'importance décroissante, la pénurie de compétences, le coût élevé du travail, l'accès limité aux financements et les problèmes d'infrastructures. Ils ont également noté comme obstacles à l'activité entrepreneuriale la qualité insuffisante de la gestion et les barrières aux nouvelles technologies et aux nouvelles formes d'organisation (innovations collectives de procédés) (graphique 4.12).


Graphique 4.12. **Obstacles à l'entrepreneuriat**

En pourcentage, fin 2006¹



1. Proportion de réponses affirmatives à une question demandant si les entreprises se sont heurtées à cet obstacle au cours des deux dernières années. Toutes tailles d'entreprises confondues.

Source : Commission européenne (2007), *Observatoire des PME européennes : Rapport d'analyse*, Eurobaromètre Flash n° 196, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644836626672>

Selon un troisième indicateur international de l'activité entrepreneuriale, le Moniteur de l'entrepreneuriat mondial (GEM), même si elle progresse, l'activité entrepreneuriale naissante de la Slovaquie demeure faible (4.8 % en 2007 contre une moyenne de 5.2 % pour 17 pays de l'UE). Le ratio entrepreneuriat d'opportunité/entrepreneuriat de nécessité a continué à progresser (ratio de 9 à 1 en 2007), reflétant dans une large mesure la recherche d'indépendance dans un contexte économique porteur.

Initiatives récentes en vue d'améliorer l'environnement des entreprises

Renforcement de la politique de la concurrence

Sur le long terme, l'interaction des forces du marché est partiellement conditionnée par l'efficacité de la politique de la concurrence. Le cadre légal de cette politique en Slovaquie est inscrit dans l'article 74 de la Constitution qui interdit les pratiques restrictives en matière de concurrence. La loi de 1999 sur la prévention de la restriction de la concurrence, qui a remplacé la première loi sur la concurrence de 1993, a transposé dans la législation nationale les lois antitrust de l'UE visant à restreindre l'abus de position dominante et les fusions. La loi prend comme référence pour l'évaluation de la position dominante un seuil de part de marché de 40 %. D'autres critères tels que la facilité d'entrée sur le marché sont également pris en compte.

Les règles de la concurrence sont appliquées par l'Office de protection de la concurrence (CPO), institution fonctionnellement indépendante investie de pouvoirs légaux appropriés pour examiner les accords restreignant la concurrence et les

concentrations dans tous les secteurs de l'économie. Cet office exerce ses pouvoirs après coup (excepté dans le cas de fusions). Les problèmes de concurrence dans les différents secteurs sont traités conjointement avec les régulateurs sectoriels dont les compétences de contrôle *a priori* prévoient une régulation du marché. N'ayant aucune obligation de rendre des comptes à un organe exécutif ou législatif, le CPO a joui d'une certaine indépendance. Par ailleurs, son efficacité a souffert de l'insuffisance des sanctions et de l'inadéquation des dispositions légales concernant l'obligation pour les entreprises de coopérer avec le CPO.

La loi de 2008 sur la prévention des restrictions de la concurrence a remédié à quelques-uns de ces points faibles. La nouvelle loi habilite le CPO à recueillir plus rapidement des renseignements, à élargir le champ de ses investigations et à infliger des sanctions plus lourdes. Elle simplifie également la procédure de recours. Avec l'adoption de la loi de 2008, la Slovénie a achevé l'essentiel du processus de transposition des directives communautaires dans la législation slovène. Mais au regard de l'ampleur des pratiques anticoncurrentielles effectives et potentielles, le CPO est sous-équipé (moins de 20 personnes) et il a besoin d'un fort concours administratif du ministère de l'Économie. Le gouvernement devrait donc renforcer les pouvoirs du CPO en le transformant en une agence véritablement indépendante et autonome sur le plan budgétaire.

La nature des litiges instruits par le CPO a évolué au fil des ans. Le nombre des décisions rendues sur les concentrations a diminué tandis que le nombre des décisions sur les ententes présumées et les abus de position dominante a augmenté (tableau 4.3). Depuis fin 2007, le CPO a engagé dix nouvelles procédures concernant des accords de cartel présumés et neuf autres concernant des abus de position dominante. Dans les secteurs du commerce de détail, de l'énergie et des services financiers, plusieurs affaires de concentrations, d'ententes et d'abus de position dominante possibles ont été instruites.

Tableau 4.3. **Procédures intentées devant l'Office de protection de la concurrence**

	Nombre de décisions rendues	Concentrations	Abus de situation de monopole	Accords restreignant la concurrence
2006	52	47	1	4
2007	55	50	3	2
2008	45	41	2	0

Source : République de Slovénie (2008), « Reform Programme for achieving the Lisbon Strategy Goals », octobre et Office de protection de la concurrence.

Réduction des barrières administratives

En vertu de la Stratégie de développement de la Slovénie (2005), des mesures effectives ont été prises pour réduire les obstacles à l'activité entrepreneuriale. En réponse aux plaintes des entrepreneurs concernant la lourdeur et la lenteur des procédures administratives, le gouvernement a progressivement assoupli les contraintes administratives sur la période 2006-08. En vertu de la Déclaration sur l'élimination des barrières administratives, près de 1 000 réglementations ont été contrôlées en 2006; 30 % d'entre elles ont été rejetées. En 2007, la méthode unifiée d'évaluation des coûts administratifs a été approuvée, ouvrant la voie à des évaluations législatives des impacts réglementaires. Un portail électronique a été également créé pour permettre aux citoyens de soumettre des propositions d'amélioration des réglementations. En termes effectifs,

30 mesures limitant la réglementation sur un total de 34 mesures prévues en 2006 avaient été mises en œuvre en mars 2007. Par la suite, toujours en 2007, 30 mesures supplémentaires ont été annoncées; en mars 2008, la moitié d'entre elles avaient été exécutées.

Pour la période 2008-09, le gouvernement a annoncé 44 mesures supplémentaires. L'objectif du Programme 2008-09 de réduction des lourdeurs administratives est triple : il consiste à simplifier les procédures administratives, à limiter les exigences de collecte de données statistiques et de soumission de divers rapports et à réduire de 25 % les coûts administratifs dans le domaine du droit du travail d'ici à 2010. Le gouvernement a également introduit un processus d'examen préalable des nouvelles réglementations de manière à éviter le retour des entraves administratives (république de Slovénie, 2008a).

Pour stimuler directement le démarrage d'activités, en 2008 le gouvernement a créé des guichets uniques qui réduisent les coûts de création des sociétés à responsabilité limitée. Cette mesure, associée à d'autres simplifications des procédures administratives, a permis à la Slovénie d'améliorer nettement son classement pour la sous-catégorie « Démarrer une activité » de la catégorie générale « Faire des affaires » de la Banque mondiale. Sur 181 pays, la Slovénie est remontée de la 124^e place dans *Doing Business 2008* à la 41^e place dans *Doing Business 2009* (Banque mondiale, 2008). Malgré cela, si le démarrage d'une activité implique actuellement cinq procédures, il prend 19 jours et son coût est égal à 0.11 % du revenu annuel par habitant, ce qui donne à penser qu'il y a encore à faire pour se rapprocher des économies ayant de bonnes pratiques. Les réformes du marché du travail ont consisté notamment à réduire le coût des licenciements (délai de préavis ramené de 75 à 60 jours) et à faciliter l'embauche des travailleurs (allongement de la durée maximum des contrats à durée déterminée) (loi de 2007 sur les relations travailleurs-employeurs). Il faudrait réduire encore les barrières administratives en assouplissant les règles régissant l'emploi et en facilitant l'enregistrement de la propriété.

Faciliter l'accès au financement

Sur la liste des neuf principaux obstacles à l'entrepreneuriat établie par l'Eurobaromètre Flash n° 196 (novembre-décembre 2006; Commission européenne, 2007) (graphique 4.12), l'accès au financement arrive relativement loin, avec seulement 22 % des entrepreneurs qui le considèrent comme un obstacle majeur à l'activité entrepreneuriale. En revanche, l'information sur le crédit, la couverture des registres publics et celle des bureaux privés sont inadéquates, ce qui freine le déblocage des fonds pour les entreprises. Pour diminuer le coût des opérations de crédit, il faudrait encourager la pratique de l'enregistrement du crédit. En 2007-08, le Fonds d'État des entreprises slovènes a renforcé les mécanismes financiers destinés à faciliter l'accès au financement des PME, notamment les garanties de prêts, les garanties étendues, les aides et les conditions favorables de crédit-bail pour le démarrage d'entreprises, y compris de micro-entreprises, innovantes. En 2007, le gouvernement a adopté la loi sur les entreprises de capital-risque, qui introduit une exonération d'impôt pour l'investissement en capital-risque dans les PME à forte croissance. Dans le même temps, toujours en 2007, une société publique de capital-risque a été créée selon un système de partenariat public/privé pour renforcer les nouvelles PME innovantes et en expansion. En raison de la crise économique et financière actuelle, le manque de confiance et les risques croissants ont restreint les flux de fonds financiers à destination des entreprises.

Rechercher un système d'innovation plus cohérent

Économie à hauts salaires parmi les nouveaux États-membres de l'UE et les marchés émergents, la Slovénie est confrontée à des défis grandissants pour maintenir sa compétitivité internationale. L'amélioration de la qualité et la spécialisation dans des marchés des niches à haute valeur ajoutée représentent une stratégie de plus en plus pertinente pour résister à la concurrence des économies à faibles coûts. Dans ce contexte, la capacité à améliorer la qualité et le contenu technologique des exportations sera un élément déterminant pour les perspectives de croissance à long terme. La montée sur l'échelle de la qualité et de la technologie dépend, dans une large mesure, de la mise en œuvre d'une stratégie d'innovation efficace, combinant des politiques d'entrepreneuriat et d'innovation.

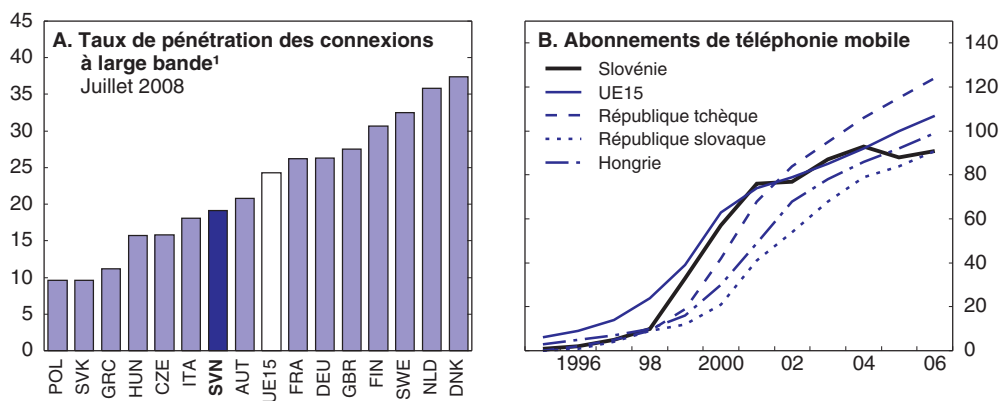
Depuis le milieu des années 2000, voyant dans le capital social un actif essentiel pour l'innovation, de nombreux pays de l'OCDE se sont engagés activement dans la création et le développement d'unités de soutien aux entreprises (pépinières d'entreprises, laboratoires d'innovation, centres de développement des entreprises et accélérateurs d'entreprises)². Une large diffusion des technologies de l'information et des communications (TIC) favorise la création et le développement de ces « stations-services ». Elle permet la constitution de réseaux, la collecte de données et l'échange d'informations entre centres de soutien, entreprises et agences gouvernementales. Les TIC tendent également à abaisser directement les barrières à l'activité entrepreneuriale³. S'appuyant sur l'expérience des pays à pratiques exemplaires, la Slovénie devrait étendre son réseau de centres de soutien aux entreprises publiques/privées. Des plates-formes polyvalentes doivent être mises en place pour optimiser les liens entre la communauté des chercheurs, le secteur des entreprises et l'État.

La diffusion des nouvelles technologies est généralement adéquate...

La diffusion des TIC tend à varier avec le degré de développement économique. En 2007-08, les performances de la Slovénie en la matière ont été largement conformes à son revenu relatif par habitant, avec seulement des écarts minimes par rapport à la moyenne de l'UE15 dans les domaines des connexions large bande et des abonnements de téléphonie mobile (graphique 4.13). Concernant l'accès à Internet des ménages, la Slovénie se situe pratiquement au niveau de la moyenne de l'UE15.

Graphique 4.13. Indicateurs du secteur des télécommunications

Pour 100 habitants



1. Nombre de lignes d'accès large bande pour 100 habitants.

Source : Base de données Eurostat (2009), Statistiques sur la société de l'information, mai.

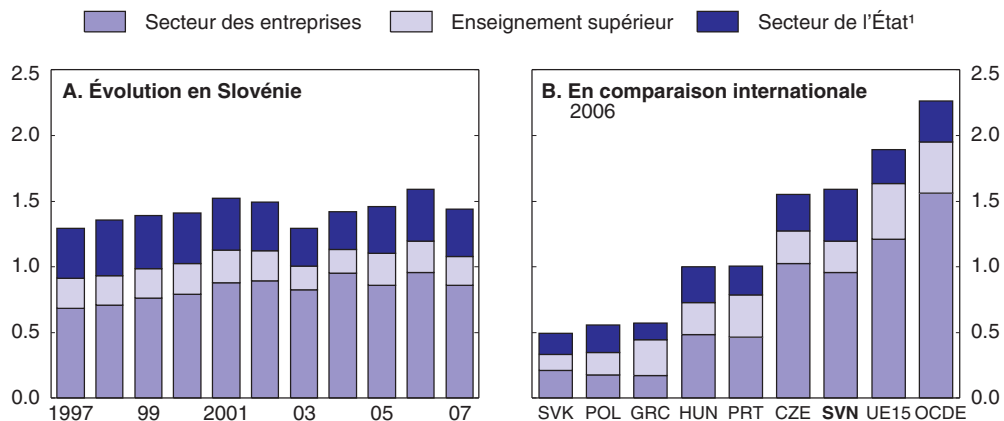
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644852034666>

... mais la structure des dépenses de R-D demeure doublement biaisée

Côté recherche-développement (R-D), l'écart entre le montant dépensé par la Slovénie et les dépenses moyennes de R-D des pays de l'UE15 et de l'UE27 s'est resserré; en 2006, le montant total de ses dépenses de R-D a représenté 1.6 % du PIB contre 1.9 % pour la moyenne de l'UE15 (graphique 4.14).


Graphique 4.14. **Dépenses de recherche-développement**

En pourcentage du PIB



1. Inclut le secteur privé à but non lucratif.

Source : OCDE (2008), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2, décembre et SORS (2009), « Research and Development Activity, Slovenia, 2007 – Final data », First Release, Statistical Office of the Republic of Slovenia, février.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644876518085>

La stratégie slovène de R-D, qui est contenue dans le programme 2005 de réformes pour la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, a été en partie appliquée conformément au Programme national de recherche et développement (2006-10) (PNRD, voir encadré 4.3). Parallèlement, le programme de mesures visant à promouvoir l'entrepreneuriat et la compétitivité (2007-13) a soutenu l'activité d'innovation. Néanmoins, le gouvernement lui-même a reconnu le manque de cohérence et de volonté politique de ces initiatives : « il n'existe nulle part un ensemble systémique de mesures pertinentes et conjuguées au sein d'une stratégie globale unique » (république de Slovénie, 2008a). L'efficacité des politiques d'innovation peut être accrue si des institutions (nationales et étrangères) indépendantes évaluent les programmes existants à l'aune des meilleures pratiques internationales. Il faudrait réduire la dispersion administrative en fusionnant les programmes de soutien de l'innovation. Globalement, les dépenses de R-D devraient être accrues, ce qui stimulerait les dépenses privées de R-D tout en renforçant la composante des dépenses publiques de R-D orientée vers la technologie.

En vue de façonner un système national d'innovation efficace, en 2008 la Slovénie a créé le Conseil de la compétitivité, composé de 15 membres (9 ministres et 6 membres des principales institutions représentatives des milieux de l'université de la recherche et de l'entreprise) (république de Slovénie, 2008b). Le mandat principal de ce Conseil est de créer

Encadré 4.3. Initiative de la politique de l'innovation

L'objectif du Programme national de recherche-développement (R-D) pour la période 2006-10 est de rééquilibrer la structure des dépenses publiques de R-D, en portant de 10 % en 2007 à 45 % en 2010 la composante des dépenses publiques de R-D orientée vers la technologie. Pour réaliser cet objectif ambitieux, l'Agence slovène pour la technologie (TIA) et l'Agence slovène pour la recherche (ARRS) ont accéléré la mise en œuvre de programmes élaborés par trois ministères (ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie, ministère de l'Économie et ministère de la Défense) et financés dans une large mesure par les fonds structurels de l'Union européenne. Une grande partie de ces fonds structurels est affectée à la redynamisation des capacités d'innovation et de recherche. De surcroît, le Fonds slovène des entreprises et l'Agence publique pour l'entrepreneuriat et l'investissement étranger (PAEFI) stimulent l'activité d'innovation des petites et moyennes entreprises (PME).

En 2008, les activités de la TIA ont consisté principalement à aider au fonctionnement d'au moins dix plates-formes technologiques, qui installeront l'infrastructure nécessaire à l'établissement de liens plus forts et plus productifs entre les établissements universitaires et le monde de l'entreprise. Parallèlement, l'avantage de la proximité géographique a été mis à profit pour aider les PME à absorber les nouvelles technologies (projet « Valor »). Avec le ministère de l'Économie, la TIA a entrepris l'élaboration d'une méthode pour stimuler le démarrage des entreprises de haute technologie sur la base des résultats en matière de R-D. Le financement, sur la base de partenariats public/privé, est mixte : il provient pour environ 25 % des fonds structurels de l'UE, pour 20 % des budgets nationaux et locaux et pour les 55 % restants de sources privées. Les contributions financières nationales et européennes aux projets innovants, y compris l'allocation de fonds pour l'investissement direct étranger, seront allouées par le biais d'appels d'offres publics.

De son côté, l'ARRS a mis davantage l'accent sur l'adaptation des travaux des chercheurs du secteur public aux besoins de l'industrie slovène. On prévoit un cofinancement accru des projets de recherche appliquée par les entreprises privées; les fonds privés appuieront l'activité publique de R-D. Encourageant l'investissement technologique dans les PME et les micro-entreprises, le Fonds slovène des entreprises a lancé son premier appel d'offres (49 millions EUR) en 2007.

et développer des collaborations entre les institutions du savoir et le monde de l'entreprise. Pour ce faire, il s'est fixé des objectifs extrêmement ambitieux :

- Faire passer la proportion des entreprises innovantes de 27 % sur la période 2002-04 à 40 % au moins de la population des entreprises sur la période 2013-15.
- Accroître le nombre des demandes de brevets par million d'habitants déposées auprès de l'Office européen des brevets pour le porter de 54 en 2004 à 110 au minimum sur la période 2013-15.
- Accroître la part des exportations de haute technologie pour la porter de 4.5 % en 2006 à au moins 16 % sur la période 2013-15.
- Enfin, porter les dépenses de R-D à 3 % du PIB à l'horizon 2013 avec une répartition deux tiers/un tiers entre dépenses privées et dépenses publiques.

Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation à l'entrepreneuriat ainsi qu'aux services aux entreprises

Des mesures ont été également prises pour répondre à la fois au manque perçu de compétences managériales (sixième principal obstacle à l'entrepreneuriat selon l'Eurobaromètre Flash n° 196) et à une activité entrepreneuriale précoce structurellement faible. L'Agence publique pour l'entrepreneuriat et l'investissement étranger (PAEFI) a progressivement favorisé le développement de compétences entrepreneuriales par le biais de conseils aux entrepreneurs existants et éventuels, financés par un système de bons. De plus, la nouvelle législation (loi de 2007 réglementant un environnement favorable et registre 2008 de l'environnement innovant) devrait améliorer la coopération entre les laboratoires de l'innovation, les parcs technologiques et les pépinières d'entreprises.

Un Centre national pour l'innovation et la compétitivité a été créé en 2008 sous l'égide de la PAEFI afin d'améliorer l'éventail des différents services de soutien aux entreprises. Ce nouveau centre introduira un système global d'information intégrant la gamme complète des services de soutien au développement de l'entrepreneuriat (programmes spéciaux en faveur des femmes et des jeunes). À plus long terme, l'activité entrepreneuriale devrait également profiter de l'introduction progressive dans le système scolaire d'un enseignement de l'entrepreneuriat. En 2008, des prestataires ont été choisis pour la mise en œuvre d'une sélection de projets pilotes à différents niveaux du système scolaire. Le processus d'introduction de l'enseignement de l'entrepreneuriat dans les écoles, les universités et les instituts de recherche devrait être accéléré.

Améliorer les infrastructures

Selon l'Eurobaromètre Flash n° 196, l'inadéquation des infrastructures est un frein puissant à l'activité entrepreneuriale. Près d'un tiers des entrepreneurs interrogés se sont déclarés mécontents des différentes formes d'infrastructures (transports, énergie, communications). L'infrastructure ferroviaire est particulièrement peu développée, même si le nombre de kilomètres de voies ferrées par habitant est relativement élevé. L'infrastructure maritime (port de Koper) doit être modernisée et étendue après plusieurs années d'essor du commerce international. La politique des transports est inscrite dans le projet 2006 pour une mobilité durable (2007-13). Ce projet vise à réduire le fret routier et les transports individuels en milieu urbain et à intégrer les transports publics à tous les sous-systèmes aux niveaux local, national et international.

La création d'un système intégré et public de transports de passagers incluant des terminaux intermodaux a quelque peu progressé. L'infrastructure ferroviaire est actuellement étendue et améliorée avec la construction de nouvelles liaisons ferroviaires entre Jesenice, Ljubljana et Dobova et entre Koper, Sezana et Hodos. En 2007, la Slovénie a mis sa législation ferroviaire aux normes communautaires en éliminant les barrières à l'offre transfrontalière de services, en améliorant la sécurité opérationnelle et facilitant l'accès aux infrastructures par le biais d'institutions nouvellement créées. Malgré tout, le secteur ferroviaire ne s'est pas encore ouvert à la concurrence. Des négociations sont actuellement en cours pour la création d'un partenariat public/privé avec une entreprise étrangère, qui gèrerait les opérations ferroviaires et maritimes du port de Koper.

Forte concentration du marché dans les principaux secteurs de services

Dans un petit nombre de secteurs des services (finance, énergie et télécommunications), une forte concentration du marché continue de coexister avec un

secteur étatisé dominant. Dans le secteur de l'alimentation de détail, la forte concentration du marché ne s'accompagne pas d'un contrôle de l'État. Dans ces secteurs, des comportements anticoncurrentiels ont déclenché des interventions de l'Office de protection de la concurrence.

En 2008, le gouvernement a constitué un groupe de travail interministériel chargé d'assurer la mise en œuvre en temps voulu de la Directive européenne sur les services pour le marché intérieur. Un projet de loi horizontale sur les services dans le marché intérieur a été finalisé en septembre 2008. Avec l'adoption et la mise en œuvre de la directive postale, les services postaux seront totalement libéralisés à l'intérieur de l'Union européenne. Dans le secteur des professions libérales, les procédures de reconnaissance des qualifications ont été simplifiées; désormais, les demandes sont déposées auprès du ministère concerné et gérées directement par ce dernier.

Le processus de privatisation s'est ralenti mais les capacités de régulation ont été améliorées

Parallèlement, le rythme des privatisations est resté lent. Des groupes consultatifs ont élaboré des stratégies de privatisation pour quatre grandes entreprises (Telekom, l'assureur Triglav et les deux banques d'État NLB et NKBM). Parmi les ventes d'actifs de l'État en 2007 on citera la cession à un partenaire stratégique des 55.3 % détenus dans le capital de Slovenska industrija jekla d.d. (mars 2007) et la cession de 48.1 % du capital de la deuxième banque du pays, NKBM. Certes, des cessions ultérieures d'actions de NKBM sont prévues mais l'État entend garder une minorité de blocage (25 % des voix plus une). Le gouvernement conservera également le contrôle de la plus grande banque slovène, NLB. Les autres grands projets de privatisation prévus pour 2007-08 (cession d'actions de l'assureur Triglav et de Slovenia Telecom) ont été suspendus. À l'avenir, la reprise des privatisations devrait se faire sur la base d'un calendrier des ventes prévues d'actions détenues par l'État et d'une liste des entreprises encore détenues par l'État.

Les capacités de protection et de promotion de la concurrence ont été améliorées et les pouvoirs accordés à l'Office de la protection de la concurrence ont été renforcés en vertu de la nouvelle loi de 2008 sur la prévention des restrictions de la concurrence. Dans le secteur de l'assurance et des marchés de capitaux, les pouvoirs et l'indépendance institutionnelle des organismes de surveillance (Agence des marchés de capitaux et Agence de supervision de l'assurance) ont été renforcés (loi modifiant le marché des instruments financiers et loi modifiant la législation de l'assurance). De même, l'autonomie et les pouvoirs de surveillance et d'exécution de l'Agence des postes et des communications électroniques ont été renforcés (loi modifiant la loi de 2006 sur les communications électroniques). Pour accroître encore les capacités de régulation, le nouveau gouvernement envisage de fusionner l'Agence des marchés de capitaux et l'Agence de supervision de l'assurance sous la houlette de la Banque de Slovénie.

Le rôle dominant des banques d'État

Le secteur financier slovène est moins développé que celui de pays européens ayant des niveaux de revenu similaires. Nonobstant la forte croissance du crédit, en 2005 les actifs des banques slovènes étaient bien inférieurs à ceux de leurs pairs de la zone euro, s'établissant à 40 % de la moyenne de la zone. Le développement du secteur financier non bancaire était plus à la traîne encore par rapport à ses pairs de la zone euro, avec un total d'actifs représentant 20 % seulement de la moyenne de la zone. En 2001, le secteur

bancaire était marqué par une forte concentration du marché, les trois plus grandes banques représentant 57 % du total des avoirs bancaires et les sept plus grandes contrôlant plus de 80 % des avoirs bancaires totaux. La plus grande banque du pays (Nova Ljubljanska Banka, NLB) détenait 35 % du marché, suivie de Nova Kreditna Banka Maribor (NKBM) dont la part de marché était de 12 %. Toutes deux étaient des banques d'État (OMC, 2002).

Quelques années plus tard, en 2008, le secteur bancaire affichait des caractéristiques oligopolistiques similaires; les trois plus grandes banques détenaient encore une part importante du marché (48 % en 2008), supérieure à celle observée dans l'UE27. La plus grosse banque n'est en concurrence avec aucun établissement de taille similaire car sa part de marché (environ 30 %) est trois fois supérieure à celle de la deuxième banque. Bien qu'en progression par rapport aux bas niveaux de ces dernières années, la part de marché des banques étrangères (mesurée par le total de l'actif) est demeurée relativement faible (31 % en 2008). La NLB conduit toujours environ 80 % des transactions internationales du secteur bancaire. Globalement, l'indice de Herfindahl pour 2005 classait le secteur bancaire slovène en sixième position sur un échantillon de 16 pays pour la concentration du marché (Bems et Sorsa, 2008).

Les banques étrangères peuvent établir une présence commerciale en Slovénie par le biais de succursales ou de filiales contrôlées à 100 %. Les banques immatriculées dans l'Union européenne peuvent proposer directement leurs services en Slovénie. Si la présence de banques étrangères s'est accrue depuis 2004, le degré de concentration et sa structure continuent de maintenir une faible contestabilité qui atténue le jeu de la concurrence. La participation majoritaire de NLB dans le capital de la deuxième banque slovène (NKBM) semble lui conférer un certain leadership en matière de prix. Lorsque NLB a modifié ses taux d'intérêt, les banques slovènes lui ont régulièrement emboîté le pas. De plus, en 2008, les banques slovènes ont relevé simultanément le tarif des retraits d'argent dans les distributeurs automatiques, ce qui a déclenché une enquête de l'Office de protection de la concurrence pour présomption de comportements collusifs. Les banques étrangères ont alors renoncé à relever leurs tarifs.

Si la concentration du marché est demeurée largement inchangée, la structure de l'actionariat dans le secteur bancaire n'a évolué que lentement au fil des ans. En 2001, la banque française *Société Générale* a repris la troisième banque du pays, SKB. En 2007, 48 % des actions de la deuxième plus grande banque, NKBM, ont été vendues dans le cadre d'une émission en souscription publique sur le marché primaire. La moitié des 52 % d'actions restantes détenues par l'État devrait être vendue, l'État conservant une minorité de blocage de 25 % plus une action. Nonobstant ces privatisations, l'État continue d'être omniprésent dans le secteur bancaire. En 2008, il contrôlait encore directement 33 % du capital de la plus grosse banque à quoi s'ajoutait une participation indirecte de 17 % à travers des fonds d'investissement publics et des entreprises autres que des banques.

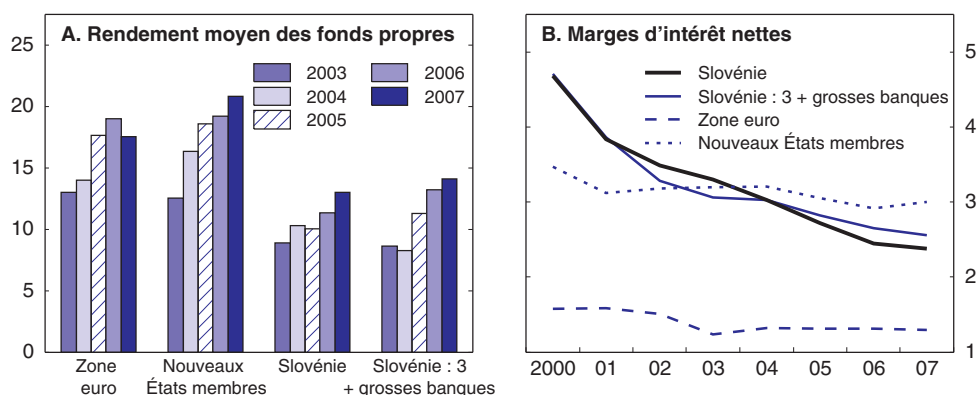
Manque relatif d'efficience et de rentabilité des banques

La persistance d'une forte concentration du marché et le contrôle dominant de l'État ont probablement contribué à rendre le secteur bancaire slovène moins efficace et moins rentable que les banques implantées dans la zone euro et dans les nouveaux États membres (NEM). Bien que les règles des provisions pour pertes sur prêts aient été assouplies en 2006-07, après l'adoption des Normes internationales d'information financière (IFRS), la part des profits avant impôts dans le résultat opérationnel total et le rendement moyen des fonds propres de l'exercice est demeurée bien inférieure à celle

observée dans les NEM et dans la zone euro (graphique 4.15, partie A). À l'intérieur du secteur bancaire, on observe que les banques contrôlées par l'État, sont particulièrement inefficaces, à cause d'importants sureffectifs mais aussi d'une utilisation incomplète de l'information obtenue grâce aux TIC. Actuellement, il n'existe pas de base de données commune sur les performances des entreprises, ce qui renchérit indûment le coût de l'évaluation du risque crédit (Banque mondiale, 2008). Des indications économétriques confirment le sentiment que la contestabilité et l'efficacité des banques slovènes sont inférieures à celles de leurs homologues européennes (Bems et Sorsa, 2008; Holló et Nagy, 2006). Le renforcement de la contestabilité et de la performance économique des établissements slovènes promet donc de stimuler les forces de la concurrence. On peut en escompter des gains de productivité potentiels et des entrées d'IDE considérables.

Graphique 4.15. Rendement moyen des fonds propres et marges d'intérêt nettes

En pourcentage



Source : Bems, R. et P. Sorsa (2008), « Efficiency of the Slovene Banking Sector in the EU Context », *The Journal for Money and Banking* (Bančni Vestnik), vol. 57, n° 11, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644877847881>

Alors qu'on observe des signes d'accroissement de la concurrence, les banques d'État doivent être rapidement restructurées

Au fil des ans, les marges d'intérêt nettes ont sensiblement diminué, passant de 5 % en 2000 à 2.2 % en 2007. Depuis l'entrée de la Slovanie dans l'Union, en 2004, elles ont baissé beaucoup plus fortement pour l'ensemble du secteur bancaire que pour les trois plus grosses banques, ce qui est un signe de concurrence accrue. Malgré cela, les marges d'intérêt nettes globales étaient encore, en 2007, deux fois plus élevées que la moyenne de la zone euro, excédant cette moyenne de plus d'un point de pourcentage (graphique 4.15, partie B). L'élargissement de la marge d'intérêt dénote que la persistance d'une faible contestabilité, qui augure de nouvelles pressions sur la rentabilité des banques. Dans le domaine des services financiers aux particuliers, la concurrence devrait s'accroître avec la mise en œuvre de la directive sur les services de paiement et la mise en place corrélative de l'espace unique de paiements en euros (SEPA). Le SCT (SEPA Credit Transfer) a été mis en place en janvier 2008. Sur le marché des capitaux, les pouvoirs et l'indépendance institutionnelle de l'Agence des marchés de valeurs mobilières ont été renforcés (loi modifiant le marché des instruments financiers).

Un secteur bancaire plus efficace serait également en mesure de concevoir des produits financiers plus complexes d'épargne-retraite pour une population qui vieillit rapidement mais aussi de partager des informations sur les fraudes à l'assurance, les performances des entreprises et les conditions du crédit. De plus, une intégration accrue dans l'UE et le développement des marchés de capitaux augmenteraient la compétitivité des banques slovènes. Tandis que la poursuite du processus de privatisation pourrait accroître les gains d'efficacité, le gouvernement est déterminé à conserver le contrôle dans les principales banques. Dans ce contexte, dans le secteur bancaire comme ailleurs, on peut accroître l'efficacité en relevant les normes et en renforçant l'indépendance des membres dirigeants mais aussi en imaginant une stratégie de croissance à long terme pour les entreprises contrôlées par l'État conforme aux lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques. L'introduction en bourse des banques pourrait responsabiliser davantage leurs dirigeants et améliorer la transparence des opérations (Bems et Schellekens, 2007).

Forte présence de l'État dans le secteur de l'assurance

Le secteur de l'assurance est régi par la loi de 2000 sur les compagnies d'assurances et par la loi relative à la transformation de la propriété des compagnies d'assurances. Cette législation a facilité un accroissement de la concurrence, de l'investissement étranger et de la privatisation des entreprises publiques autogérées. Actuellement 18 compagnies d'assurances, dont deux à capitaux étrangers, opèrent en Slovénie. Ce à quoi il convient d'ajouter trois institutions spécialisées dans des fonctions d'assurance d'intérêt public. La propriété des compagnies d'assurances ne fait l'objet d'aucune restriction et les compagnies étrangères sont habilitées à créer leurs propres filiales constituées localement, ou à acquérir 100 % du capital d'une compagnie d'assurances cotée ou non.

La concentration du marché est particulièrement forte dans le secteur de l'assurance où Triglav, compagnie d'État, détient 50 % du marché. Plus d'un tiers de son capital appartient à l'Institut d'assurance-retraite et invalidité (ZPIZ) et plus d'un quart au fonds des restitutions (SOD), ce qui fait de l'État l'actionnaire majoritaire. Les premières tentatives de privatisation de Triglav ont échoué en raison de la complexité des procédures. On avait prévu initialement de vendre les actions du fonds de pensions aux personnes physiques titulaires de polices d'assurances Triglav en 1990. Les actions détenues par l'État devraient être vendues progressivement selon un processus de retrait s'achevant en 2014.

L'emprise de Triglav sur le marché a donné lieu de sa part à des comportements non coopératifs : la compagnie a bloqué toutes les tentatives du secteur pour créer et partager une base de données commune sur les fraudes à l'assurance. De plus, la Commission européenne a examiné des plaintes pour pratiques discriminatoires de Triglav, qui facture des montants de primes différents à des personnes présentant les mêmes caractéristiques. En dépit d'une concurrence grandissante des compagnies étrangères depuis 2004, la rentabilité des capitaux de Triglav est restée bien inférieure aux moyennes de l'UE. Le nombre des primes d'assurances par employé est relativement faible, ce qui dénote des sureffectifs.

Le ministère des Finances est responsable du cadre réglementaire des compagnies d'assurances. L'Agence de supervision des assurances est en charge de la formulation et de la mise en œuvre des réglementations mais aussi de la délivrance de licences aux nouvelles compagnies. Depuis juin 2000, l'Agence, qui faisait partie du ministère des Finances, est devenue un organisme indépendant, rendant compte directement au Parlement. Ses pouvoirs de supervision ont été renforcés par la loi modifiant la loi sur l'assurance.

Concurrence plus vive et prix bas dans les services de télécommunications en dépit d'une forte influence de l'État

La libéralisation du secteur des télécommunications a été tardive et progressive. Jusqu'en 2000, le développement et l'offre de services reposaient intégralement sur le monopole d'État de Telekom Slovenije (loi de 1997 sur les télécommunications). En 2001, une nouvelle loi sur les télécommunications a été adoptée pour parachever la dérégulation du marché. Cette loi a ouvert à la concurrence le marché de la téléphonie fixe en dégroupant les lignes reliant les abonnés au réseau. Elle a également libéralisé la construction de réseaux et l'offre de services de télécommunications de base.

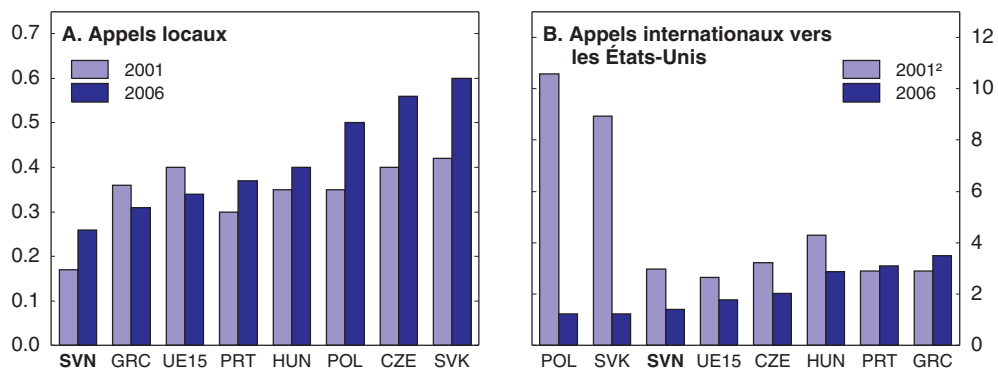
La loi de 2001 a également établi une autorité de régulation, l'Agence de télécommunications et de radiodiffusion, chargée du contrôle des prix, de la régulation et de la surveillance des marchés de télécommunications et de l'administration des interconnexions. Le responsable de l'Agence est nommé par le gouvernement. L'Agence est également responsable de toutes les procédures relatives à l'entrée de nouveaux opérateurs. Ses décisions doivent être communiquées à la Commission européenne. Une obligation de service universel est imposée aux opérateurs sous licence. La loi de décembre 2006 modifiant la loi sur les communications électroniques a étendu l'autonomie, les pouvoirs de surveillance et d'exécution administrative de l'agence.

Le ministère de l'Économie est en charge de la politique de télécommunications et des principales réglementations du secteur. La loi sur les télécommunications de 2001 a également créé le Conseil des télécommunications, organisme consultatif composé de membres nommés par le Parlement.

La structure actuelle du marché est marquée par une forte concentration. Début 2008, le principal opérateur, Telekom Slovenije, contrôlait encore environ 90 % du marché de la téléphonie fixe, les deux tiers du marché de la téléphonie mobile et du marché de l'Internet large bande. Des parts de marché de cette importance sont inhabituelles comparées à celles observées dans les autres pays. On observe des signes d'intensification de la concurrence, comme en témoigne le recul des parts de Telekom Slovenije dans tous les segments du marché. D'autre part, le processus de privatisation est en perte de vitesse. En 2007, une offre publique pour la vente de 49.13 % du capital de Telekom Slovenije a été adjugée à un actionnaire stratégique mais le processus de vente a été suspendu. Actuellement, le gouvernement détient 52.5 % de Telekom Slovenije directement et 21.6 % indirectement par le biais de deux fonds d'État. L'opérateur Mobitel est détenu à 100 % par Telekom Slovenije.

Les évolutions récentes montrent la persistance d'une convergence entre les réseaux existants pour la transmission de sons et de données et la radiodiffusion. En 2007, un nombre croissant d'opérateurs offraient des services de jeux multiples combinant la téléphonie fixe, l'Internet large bande, la télévision et la téléphonie mobile. Dans le secteur de la téléphonie fixe, la concurrence s'est accrue avec le développement de la téléphonie par Internet que proposaient en 2007 neuf opérateurs. Sur le marché de la téléphonie mobile, la part de l'opérateur principal a diminué avec l'entrée en service de cinq nouveaux opérateurs. De plus, un nouvel opérateur est arrivé sur le marché, mettant en place une infrastructure en 2007. On observe également des signes de concurrence accrue entre les opérateurs du câble et les prestataires de la technologie xDSL (ligne numérique d'abonné). De nouveaux opérateurs se sont lancés dans le domaine de l'accès à l'Internet large bande mobile. Si l'on considère tous les types d'accès à la large bande, les parts du principal opérateur et des opérateurs alternatifs ont plafonné (République de Slovénie, 2008a).


En dépit de la prédominance de Telekom Slovenije sur le marché, les prix des télécommunications par type d'appel sont relativement bas. Globalement, en 2007 les prix des communications étaient inférieurs de 25 % aux moyennes de l'UE15 (graphique 4.16). Néanmoins, Telekom Slovenije a fait l'objet de plusieurs actions de l'Office de protection de la concurrence (CPO) pour position dominante dans différents secteurs des télécommunications dont la téléphonie fixe (2000), l'Internet large bande de gros (2004) et la téléphonie mobile (2005). En février 2009, le CPO a engagé une procédure à l'encontre de Telekom pour présomption d'abus de position dominante sur le marché des services large bande et des services vocaux. Le directeur de Telekom est nommé par le conseil de surveillance pour quatre ans. En 2006, les pouvoirs de surveillance et d'exécution de l'Agence des postes et des communications électroniques ont été renforcés (loi modifiant la loi sur les communications électroniques).

Graphique 4.16. **Prix des télécommunications**En euros par appel de 10 minutes¹

1. Taxe sur la valeur ajoutée incluse.

2. 2002 pour la République tchèque.

Source : Base de données Eurostat (2009), Industrie, commerce et services, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/644888415243>

Services postaux

Sur le marché postal, on recensait onze prestataires en 2007. C'est Posta Slovenije qui est titulaire de la licence pour l'offre de services postaux universels incluant le droit d'offrir les services réservés en tant que prestataire unique. L'offre de services postaux universels implique une prestation de service public et sera donc maintenue, mais dans des conditions strictes de grande qualité des services et d'accès de tous les habitants au marché unique (République de Slovénie, 2008a).

Prix relativement bas du gaz naturel et de l'électricité pour l'utilisateur final en dépit d'une forte présence de l'État

Suite à la dissolution de leur capital social dans les années 90, toutes les entreprises de distribution d'énergie sont devenues des sociétés par actions détenues par l'État. Leur statut d'entreprises publiques a été maintenu jusqu'en 2007. Les entreprises de production et de distribution d'électricité ont commencé à être partiellement privatisées en 2000, avec la cession de 20.5 % de leur capital. En 2001, toutes les entreprises de production d'énergie,

à l'exception de la centrale nucléaire de Krsko, ont été fusionnées au sein de la Slovenian Power Holding Ltd. (HSE).

Après une privatisation lente et partielle, un deuxième pilier de la production d'électricité a été constitué avec la création de Gen Energy Ltd. (2007). Parallèlement, des instruments de marché et des mécanismes d'adjudication ont été introduits, allouant des capacités de transport transfrontalier. La part de marché actuelle (plus de 50 %) du principal fournisseur d'électricité est inférieure à la moyenne de l'UE27, qui est de 60 %. Sur le marché de l'électricité de gros, la part de marché du deuxième pilier de production (GEN-I, qui fait partie du groupe Gen Energy Ltd.) a augmenté récemment avec le transfert des accords de longue durée de HSE à GEN-I.

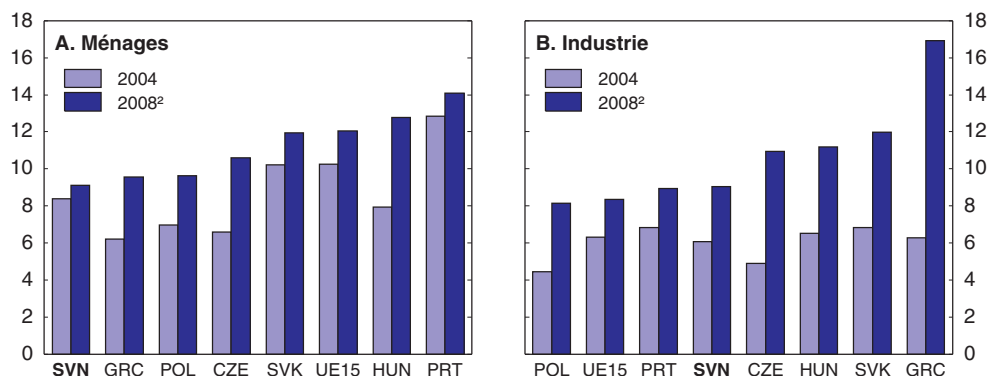
Dans le cadre du programme de réformes en vue de la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne pour le cycle 2008-10, le secteur de la distribution doit être restructuré et le système transféré à l'opérateur de distribution d'électricité (SODO). Après la séparation des activités de ventes et de réseau dans le secteur de l'électricité, la privatisation des entreprises de distribution d'électricité reprendra. Le gouvernement prévoit également une nouvelle privatisation progressive de la production d'électricité. En créant deux « piliers » de production, il entend stimuler la concurrence dans le secteur de la production.

Réglementés jusqu'en 2007, les prix de l'électricité et du gaz naturel pour l'utilisateur final sont à la fois inférieurs à ceux pratiqués dans les pays voisins (Autriche et Italie) et généralement bas par rapport aux niveaux internationaux. L'avantage de prix comparatif par rapport à la moyenne de l'UE15 oscille entre 10 % pour le gaz naturel domestique et 25 % pour l'électricité domestique et le gaz naturel industriel (graphique 4.17).

La forte augmentation des prix de gros de l'électricité enregistrée en 2007 ne s'explique pas uniquement par des tendances exogènes. L'Office de protection de la concurrence a donc sanctionné des hausses de prix excessives et « concertées » et rendu des jugements à l'encontre de cinq distributeurs d'électricité. Une décision de la Cour suprême est imminente. Sur le marché de l'électricité, la concurrence est également

Graphique 4.17. **Prix de l'électricité**

En euros pour 100 kilowatts/heure¹



1. Prix hors taxes facturés au consommateur final.

2. 2007 pour l'UE15.

Source : Base de données Eurostat (2009), Environnement et énergie, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645053772087>

limitée par des restrictions qui empêchent les distributeurs d'acheter directement de l'électricité auprès de la source à moindre coût (énergie nucléaire). Les obligations contractuelles des producteurs vis-à-vis de certains acheteurs d'électricité sont arrivées à expiration en 2008, mais il existe un trop grand nombre de niveaux sur le marché de l'électricité, avec des entreprises de gros détenues par l'État qui séparent les distributeurs des producteurs. Des productions d'électricité provenant de sources diverses (hydraulique, charbon et nucléaire) sont allouées aux distributeurs. Des mesures s'imposent donc pour permettre aux distributeurs d'acheter l'électricité directement à la source la plus économique.

Sur le marché de gros du gaz naturel, le principal prestataire détient toujours près de 100 % du marché. En revanche, plusieurs fournisseurs opèrent sur le marché de détail mais aucun d'eux n'est en situation de position dominante. En 2008, l'italien ENI est entré sur le marché slovène du gaz naturel de gros et de détail en qualité de nouveau fournisseur. L'ENI vend du gaz naturel par l'intermédiaire d'une entreprise qui lui appartient partiellement.

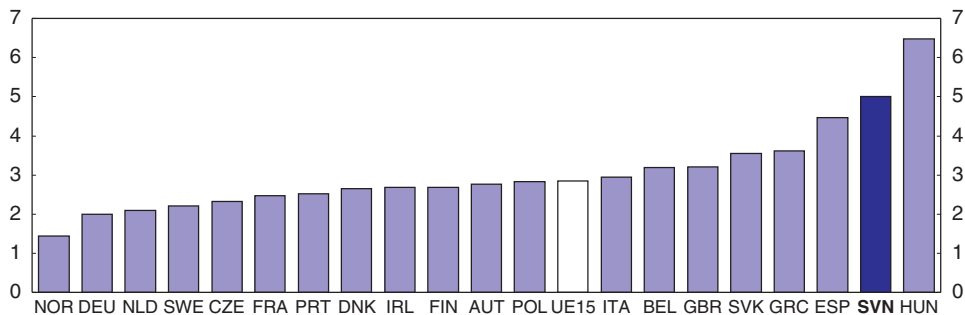
Forte concentration du marché dans le secteur de la distribution alimentaire de détail

En Slovénie, le secteur de la distribution est largement libéralisé : il n'y pas de limites aux ouvertures des magasins en soirée ou au travail dominical (excepté pour les femmes) et pas de limites de zone (en dehors des centres-villes). Les salaires étant relativement bas, les prix de vente au détail des aliments sont inférieurs de 10 % à 15 % à ceux observés en Italie et en Autriche. En revanche, la concentration du marché a toujours été forte : trois entreprises (le leader slovène de la distribution alimentaire, Mercator, l'autrichien Spar et Tuš) détiennent 65-75 % du marché de la distribution alimentaire de détail. Si l'on inclut les franchises, leur part de marché atteint 75-85 %. Après l'entrée dans l'Union européenne, les sociétés étrangères ont débarqué sur le marché slovène (Lidl, Aldi et Hofer), s'assurant 5-6 % du marché en l'espace de deux ans (2005-07).

Malgré les signes d'une intensification de la concurrence, l'accélération des hausses de prix sur le marché slovène de la distribution alimentaire de détail en 2007-08 a été bien supérieure à ce qu'on pouvait attendre, du fait de la flambée des prix mondiaux des produits alimentaires (graphique 4.18). Cette hausse anormalement élevée a conduit le CPO à envisager l'éventualité de comportements collusifs en matière de fixation des prix (ententes cachées). Les investigations du CPO se sont concentrées sur le principal fournisseur slovène de produits alimentaires, Mercator, qui détient 36 % à 39 % du marché.


Graphique 4.18. Prix des produits alimentaires

Indice harmonisé des prix à la consommation, croissance annuelle moyenne 2000-08¹



1. 2001-08 pour la Hongrie. L'agrégat de l'UE15 est une moyenne non pondérée.

Source : Base de données Eurostat (2009), Économie et finances, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645088860800>

Il s'agit ici d'un problème d'unification des barèmes de prix et des prix effectifs (après remises) facturés par Mercator aux grossistes.

Jusqu'en 2006, la société Mercator était partiellement détenue par l'État. Une participation de 35 % a été cédée à deux entreprises, dont le brasseur local Laško. Les conditions de la vente (absence d'appel d'offres) n'ont pas été d'une grande transparence et les prix de vente ont été étonnamment bas. En 2008, en pleine crise financière, Laško a émis le souhait de vendre 48 % des actions de Mercator à un investisseur étranger. L'offre de vente s'est heurtée à une vive résistance de la direction de Mercator et des fournisseurs nationaux de produits alimentaires. La montée en puissance de l'investissement étranger dans le capital de Mercator est perçue comme un risque pour la production slovène de produits alimentaires.

Encadré 4.4. **Recommandations d'action pour améliorer l'environnement des entreprises et encourager la croissance de la productivité**

Accroître la concurrence pour stimuler la productivité

- Dans les services financiers et dans certaines industries de réseau, réduire le contrôle de l'État par un processus progressif et transparent de privatisation. Établir un calendrier des projets de privatisation prévus ainsi qu'une liste des entreprises encore détenues par l'État, même si la situation financière actuelle peut justifier quelques retards.
- Explorer les moyens d'améliorer la gestion et le gouvernement des entreprises publiques. Dans les entreprises sous-performantes contrôlées par l'État, mettre en œuvre des plans stratégiques pour hisser la productivité aux niveaux observés dans les autres pays de l'Union européenne. À cet effet, nommer des conseils de surveillance compétents ayant la capacité de nommer des dirigeants professionnels.
- Dans le domaine des marchés publics, améliorer les pratiques de l'État pour interdire toute collusion entre soumissionnaires.
- Renforcer l'indépendance de l'Office de protection de la concurrence en le transformant en une agence véritablement indépendante et autonome au plan budgétaire.

Réduire les freins à l'entrepreneuriat

- Assouplir les réglementations en matière d'emploi et faciliter l'enregistrement de la propriété.
- Élargir la pratique de l'enregistrement du crédit pour réduire le coût des opérations de crédit.
- Renforcer l'enseignement de l'entrepreneuriat dans les écoles, universités et instituts de recherche (le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège figurent parmi les pays ayant de bonnes pratiques).
- Étendre le réseau des centres de soutien aux entreprises publiques/privées pour encourager le dynamisme entrepreneurial.

Accroître l'efficacité et l'efficacité des politiques d'innovation

- Accroître les dépenses totales de recherche-développement (R-D), augmenter leur composante privée et renforcer la part des dépenses publiques de R-D orientée vers la technologie.
- Faire évaluer les programmes existants de soutien de l'innovation par des organismes (nationaux et étrangers) indépendants, en fonction des meilleures pratiques internationales.
- Envisager de réduire la dispersion administrative en fusionnant les programmes de soutien de l'innovation des entreprises.
- Améliorer l'efficacité des centres polyvalents pour renforcer les liens entre la communauté des chercheurs, le secteur des entreprises et les pouvoirs publics.

Notes

1. Les registres de crédits, qui collectent et distribuent des informations sur le crédit concernant les emprunteurs, augmentent grandement l'accès au crédit. En partageant les informations sur le crédit, ils facilitent l'évaluation du crédit et son affectation.
2. Le Mexique, pays dans lequel l'innovation collective de procédé résultant d'une politique délibérée est, depuis 2004, le principal véhicule de stimulation des innovations individuelles de produit, de procédé et de marché (OCDE, 2007), est un bon exemple à cet égard.
3. Dans le secteur financier, la diffusion croissante des TIC accroît la capacité des banques d'évaluer le crédit, améliorant la transparence des données sur les performances des entreprises et les conditions du crédit. En attisant la concurrence entre les établissements financiers, les TIC réduisent les obstacles au financement, ce qui fait baisser les taux des prêts bancaires pour les PME par rapport aux taux de référence (convergence des taux) (Mittelstädt et Gerri, 2008).

Bibliographie

- Banque mondiale (2008), *Doing Business 2009: Country Profile for Slovenia*, Banque mondiale et International Finance Corporation.
- Bems, R. et P. Schellekens (2007), « Finance and Convergence: What's Ahead for Emerging Europe », *Document de travail du FMI*, n° 07/244, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Bems, R. et P. Sorsa (2008), « Efficiency of the Slovene Banking Sector in the EU Context », *Journal for Money and Banking* (Bančni Vestnik), vol. 57, n° 11, novembre.
- Buchen, C. (2005), « East European Antipodes: Varieties of Capitalism in Estonia and Slovenia », document établi pour la Conférence « Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries », Université de Paisley, Écosse, 23-24 septembre.
- Commission européenne (2007), *Observatory of European SMEs: Analytical Report*, Flash Eurobarometer 196, mai.
- Dalsgaard, T. (2008), « Product Market Competition in Slovenia: Stylized Facts and Policy Challenges », document présenté au séminaire de recherche de la Banque de Slovénie sur le thème « Contemporary Macroeconomic Issues: Challenges and Policies », Ljubljana, 23 avril.
- Dermastia, M. (2005), « Slovenia », *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, Éditions OCDE, Paris.
- Duval, R. et J. Elmeskov (2005), « The Effects of EMU on Structural Reform in Labour and Product Markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 438, OCDE, Paris.
- Fabrizio, S., D. Igan et A. Mody (2007), « The Dynamics of Product Quality and International Competitiveness », *Document de travail du FMI*, n° 07/97, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (Fonds monétaire international) (2006), « Republic of Slovenia: Selected Issues », *Country Report*, n° 06/250, FMI, Washington, DC.
- Holló, D. et M. Nagy (2006), « Bank Efficiency in the Enlarged European Union », *MNB Working Papers*, n° 2006/3, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Mittelstädt, A. et F. Gerri (2008), « Fostering Entrepreneurship for Innovation », *Documents de travail sur la science, la technologie et l'industrie*, n° 2008/5, OCDE, Paris.
- OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE : Slovénie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « Les TIC, le commerce électronique et les PME », document de référence rédigé pour la 2^e Conférence de l'OCDE des ministres en charge des PME, Istanbul, juin.
- OCDE (2007), *SMEs in Mexico: Issues and Challenges*, Éditions OCDE, Paris.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) (2002), « Examen des politiques commerciales – Slovénie : Rapport du Secrétariat », WT/TPR/S/98, WTO, Genève, avril.
- République de Slovénie (2008a), « Reform Programme for Achieving the Lisbon Strategy Goals », octobre.
- République de Slovénie (2008b), « Establishing the Competitiveness Council », Government Office for Growth, novembre.
- Scarpetta, S. et al. (2002), « The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics, Evidence from Micro and Industry Data », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 329, OCDE, Paris.

ANNEXE 4.A1

Estimation des taux de marge pour les industries slovènes

Une approche s'écartant des hypothèses types de la théorie néoclassique de la production admet l'hypothèse d'entreprises en situation de monopole facturant des taux de marge en sus du coût marginal.

Pour mettre en œuvre cette approche, on suppose que la technique de production est définie par la fonction néoclassique de production :

$$Y = AF(N,K) \quad (1)$$

où Y est la production, A la croissance de la productivité multifactorielle avec deux facteurs de production : N (la main-d'œuvre) et K (le capital) et où $F(\cdot)$ est une fonction homogène de degré λ (degré des rendements d'échelle). Dans un souci de simplicité, les indices de l'entreprise et de l'année ont été soustraits. Après différenciation logarithmique* et réorganisation, on obtient :

$$SR_{\text{primal}} = y - \alpha_N n - (1 - \alpha_N)k = (1 - B)a - B(y - k) \quad (2)$$

où SR_{primal} est le résidu primal de Solow, le bas de casse indiquant la différenciation logarithmique, α_i la part recettes du facteur i et B l'indice de Lerner, lequel est étroitement lié au taux de marge μ :

$$B = 1 - \frac{1}{\mu} \quad (3)$$

L'estimation de l'équation (2) donnera des résultats biaisés car les variables explicatives sont corrélées au choc de productivité a . Pour éliminer les problèmes d'endogénéité, le résidu de Solow dual ou fondé sur le prix est dérivé à l'aide de la fonction de coût associée à la fonction de production dans l'équation (1).

Oliveira Martins et al. (1996) montrent que l'équation d'estimation du taux de marge peut aussi être obtenue à partir de la définition directe de la marge sur coût moyen :

$$SR_{\text{dual}} = \alpha_N w + (1 - \alpha_N)r - p = (1 - B)a - B(p - r) \quad (4)$$

où w est le taux d'augmentation des salaires, r le taux d'augmentation du loyer du capital et p le taux d'augmentation de la production. En soustrayant (4) de (2) et en ajoutant un terme d'erreur, on peut estimer B , comme l'a montré Roeger (1995). Comme le terme de

* Via la différenciation, le taux de croissance de la production peut être relié aux taux de croissance des facteurs de production, autrement dit le capital et le travail.

productivité inobservable, a , s'annule lorsqu'on opère cette soustraction, cette équation est relativement facile à estimer.

$$\frac{P}{AC} = \frac{P*Y}{(W*N + R*K)} = \frac{\mu}{\lambda} \quad (5)$$

où AC est le coût moyen, P, W, et R sont respectivement les prix de la production, du travail et du capital, tandis que λ est un indice des rendements d'échelle (autrement le rapport coût moyen sur coût marginal) et μ le taux de marge.

Après différenciation et dans l'hypothèse de rendements d'échelle constants ($\lambda = 1$), on obtient l'équation à estimer (après addition d'un terme d'erreur) :

$$(p + y) - \alpha_N(w + n) - (1 - \alpha_N)(r + k) = B[(p + y) - (k + r)] \quad (6)$$

où le premier terme de la partie gauche est la production nominale, le second est le coût des salaires multiplié par le coefficient estimé au titre du travail α_N de la fonction de production et le troisième est le loyer du capital multiplié par le coefficient estimé au titre du capital ($1 - \alpha_N$), tous étant obtenus par différences. Le total de la partie gauche est le résidu de Solow et les variables sont mesurées en valeurs nominales. Dans la partie droite, B est l'indice de Lerner ([prix coût moyen]/prix) à estimer.

Les données au niveau des entreprises pour les entreprises slovènes ont été obtenues à partir de la base de données Amadeus et l'estimateur des effets fixes (méthode des moindres carrés ordinaires) a été utilisé pour estimer les taux de marge. Pour le détail des méthodes d'estimation et des résultats, voir Molnar et Bottini (2008), et Molnar (2009).

Bibliographie

- Molnar, M. et N. Bottini (2008), « How Large are Competitive Pressures in Services Markets? – Estimation of Mark-ups for Selected OECD Countries », document présenté à l'atelier « OECD Technical Workshop on Trade Barrier Assessment Methodology », 12 décembre.
- Molnar, M. (2009), « Measuring Competition in Slovenian Industries – Estimation of Mark-ups », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris, à paraître.
- Oliveira Martins, J., S. Scarpetta et D. Pilat (1996), « Mark-up Ratios in Manufacturing Industries: Estimates for 14 OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 162, OCDE, Paris.
- Roeger, W. (1995), « Can Imperfect Competition Explain the Differences Between Primal and Dual Productivity Measures? Estimates for US Manufacturing », *Journal of Political Economy*, vol. 103, n° 2, University of Chicago Press, Chicago.

Glossaire

BCE	Banque centrale européenne
CPO	Office de protection de la concurrence
EUR	Euro
FMI	Fonds monétaire international
HSE	Slovenian Power Holding Limited
IDE	Investissement direct étranger
IFRS	Normes internationales d'information financière
IMAD	Institut d'analyse macroéconomique et de développement
KAD	Fonds de capitaux
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
MCE	Mécanisme de change européen
NAIRU	Taux de chômage non accélérateur de l'inflation (<i>Non-accelerating inflation rate of unemployment</i>)
NEM	Nouveaux États membres
NKBM	Nova Kreditna Banka Maribor
NLB	Nova Ljubljanska Banka
PAEFI	Agence publique pour l'entrepreneuriat et l'investissement étranger
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PME	Petites et moyennes entreprises
PNRD	Programme national de recherche-développement
PTF	Productivité totale des facteurs
R-D	Recherche-développement
RMP	Réglementation des marchés de produits
SID	Banque d'exportation et de développement
SOD	Fonds des compensations ou des restitutions
TIA	Agence slovène pour la technologie
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	États membres de l'Union européenne avant l'élargissement de mai 2004
UE27	États membres de l'Union européenne à partir de 2007
UME	Union monétaire européenne
USD	Dollar des États-Unis
ZPIZ	Institut d'assurance-retraite et invalidité

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2009 07 2 P) ISBN 978-92-64-03079-4 – n° 56782 2009

Études économiques de l'OCDE

SLOVÉNIE

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Canada, juin 2008
Corée, décembre 2008
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, juin 2008
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, mai 2007
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, juin 2008
Mexique, juillet 2009
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, juin 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, juillet 2009
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Estonie, avril 2009
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, juillet 2009
Slovénie, juillet 2009
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2009/7
Juillet 2009

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2009
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-03079-4
10 2009 07 2 P



9 789264 030794