

III. Rationaliser les dépenses publiques

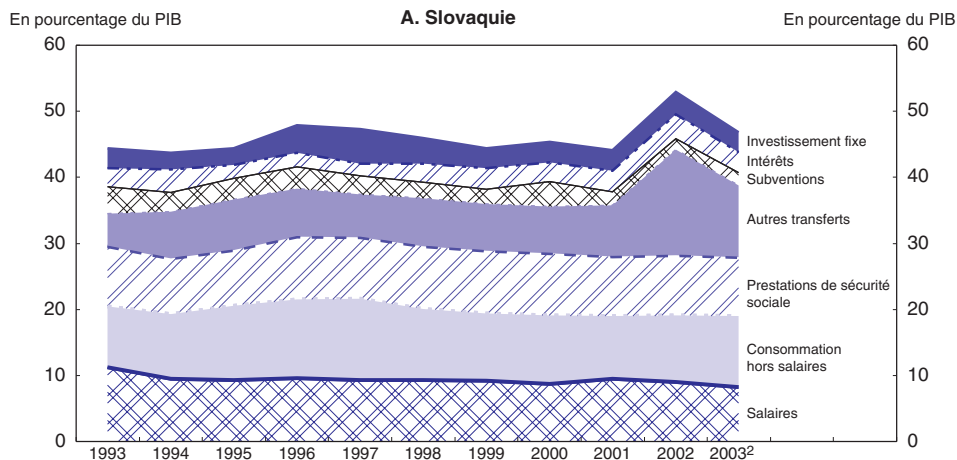
Le présent chapitre examine tout d'abord l'évolution récente des dépenses publiques et les procédures budgétaires qui ont contribué à compromettre leur viabilité. Il analyse ensuite le vaste ensemble de réformes mises en œuvre et étudie les mesures qu'il y aurait lieu de prendre pour améliorer leurs chances de succès dans un délai relativement court, comme cela est actuellement prévu, à la lumière de l'expérience d'autres pays de l'OCDE. Il s'achève par une analyse des problèmes auxquels se heurte la poursuite des réformes, ainsi que par un ensemble détaillé de recommandations visant expressément à améliorer le cadre de la politique budgétaire et le fonctionnement du secteur public (encadré 10).

L'évolution suivie par les dépenses publiques depuis la transition n'est pas viable

L'augmentation des dépenses publiques a surtout été imputable aux transferts sociaux et à l'emploi dans le secteur public

Pendant la première décennie de la transition, les dépenses publiques ont suivi à peu près la même évolution que dans toutes les anciennes économies en transition de l'OCDE. Celle-ci se caractérise par le poids considérable des transferts sociaux et des salaires du secteur public. La masse salariale du secteur public est restée très importante, bien que les traitements aient peu progressé, parce que les effectifs des services publics sont très nombreux. Les coûts des soins de santé, exprimés en termes de transferts sociaux et de salaires des fonctionnaires concernés, sont également restés importants en raison de la générosité du système d'assurance sociale¹⁵. Des subventions substantielles ont été consenties aux entreprises pour compenser les pertes imputables au fait que les prix réglementés ne permettent pas de couvrir les coûts (graphique 13 et graphique 14). Les dépenses totales ont largement dépassé le niveau communément observé dans les pays de l'OCDE à faibles revenus, et l'écart semble d'autant plus prononcé que le revenu par habitant de la Slovaquie est particulièrement faible (graphique 15).

La structure des dépenses des administrations publiques – y compris les fonds extrabudgétaires, qui ont joué un rôle important jusqu'en 2001 et les

Graphique 13. Classification économique des dépenses publiques¹B. Comparaison internationale, 2002³

En pourcentage du PIB

	Transferts de revenus	Subventions	Paiements d'intérêts	Consommation publique		Investissement fixe brut	Autres transferts nets	Dépenses totales
				Total	Salaires			
Autriche	18.8	2.8	3.6	19.0	9.8	1.3	6.5	51.9
République tchèque	13.2	3.0	1.4	20.7	8.2	4.6	6.9	49.9
Danemark	17.5	2.2	3.7	26.3	17.6	1.8	4.2	55.5
France	18.1	1.3	3.1	23.8	13.7	3.0	4.1	53.4
Allemagne	19.4	1.5	3.1	19.2	7.9	1.6	3.8	48.5
Grèce	16.4	0.2	5.5	15.5	12.1	3.8	4.9	46.3
Hongrie	16.0	3.4	4.1	18.6	11.9	5.6	3.9	51.6
Irlande	8.3	0.8	1.4	15.1	8.3	4.4	3.5	33.5
Italie	17.1	1.0	5.8	18.8	10.7	1.8	3.1	47.7
Japon	10.6	0.7	3.2	17.9	6.9	4.7	1.4	38.7
Corée	4.2	0.4	0.6	10.4	7.6	6.0	3.9	26.0
Pologne	17.6	0.9	4.2	14.9	10.7	3.3	0.6	41.6
Portugal	12.9	1.5	3.0	21.1	15.4	3.4	4.1	46.1
Espagne	12.3	1.2	2.8	17.8	10.3	3.4	2.3	39.7
Slovaquie⁴	8.9	1.9	3.1	19.0	8.3	3.2	10.9	46.9
Suède	17.9	1.6	3.2	28.0	16.3	3.2	4.4	58.4
Royaume-Uni	13.6	0.4	2.0	20.0	7.4	1.3	3.5	40.8
États-Unis	12.1	0.3	3.0	15.5	9.6	3.4	1.2	35.5
Zone euro ⁵	16.7	1.3	3.7	20.2	10.7	2.4	3.9	47.9
OCDE ⁵	12.5	0.8	3.0	17.3	9.3	3.2	3.1	39.0

1. Les données sont établies dans l'optique des Statistiques des finances publiques (SFP), mais elles ne sont pas intégralement consolidées, ce qui peut susciter une distorsion particulièrement forte en 2002.

2. Estimation du ministère des Finances.

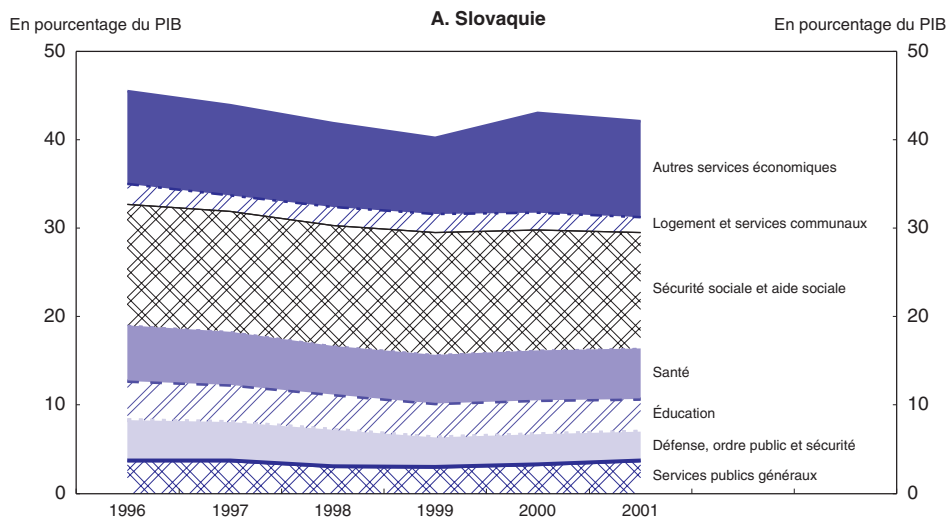
3. Dans l'optique des comptes nationaux, sauf pour la Slovaquie.

4. Les estimations 2003 dans l'optique SFP du ministère des Finances ont été utilisées pour les comparaisons internationales, de façon à atténuer l'impact de la distorsion des données en 2002.

5. Moyenne pondérée.

Source : Ministère des Finances, OCDE, FMI et Banque mondiale.

Graphique 14. Classification fonctionnelle des dépenses publiques



B. Comparaison internationale, 2001¹
En pourcentage du PIB

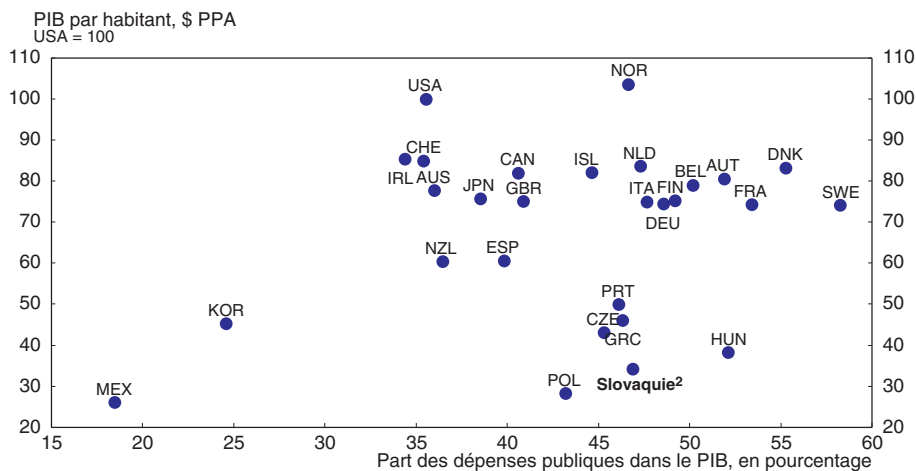
	Services publics généraux	Éducation	Logement et services communitaires	Santé	Pensions et aides sociales	Services économiques et subventions	Défense, ordre public et sécurité	Total
Slovaquie ²	3.7	3.7	1.7	5.7	13.1	10.9	3.3	42.1
France	6.5	6.0	1.0	7.9	20.4	7.3	3.4	52.6
Allemagne	6.3	4.2	1.1	6.3	21.8	5.7	2.8	48.2
Autriche	8.6	5.8	1.0	5.8	21.9	6.9	2.3	52.3
Danemark	4.5	8.3	0.9	5.4	24.2	5.3	2.6	51.3
Italie	9.5	5.1	0.9	6.3	17.7	5.8	3.1	48.3
Japon	2.3	4.3	0.8	6.5	11.2	6.5	2.4	34.0
Portugal	6.6	6.9	0.9	6.8	13.4	7.9	3.7	46.2
Espagne ¹	5.6	4.4	1.0	5.6	13.5	6.9	3.3	40.2
Suède	8.5	7.7	1.0	6.6	23.9	5.9	3.6	57.2
Belgique	9.9	6.2	0.4	6.6	17.4	6.1	2.9	49.4
Finlande ¹	6.2	6.4	0.8	5.8	20.6	6.3	2.9	49.0
Grèce ¹	10.0	4.2	0.2	3.9	19.6	1.1	4.4	43.3
Irlande	3.5	4.3	2.3	6.3	7.2	7.8	2.3	33.6
Pays-Bas	8.1	4.8	1.5	4.1	17.3	7.5	3.1	46.4

1. Dans l'optique des comptes nationaux, sauf pour la Slovaquie.

2. Données les plus récentes pour la Slovaquie, dans l'optique des Statistiques de finances publiques, disponibles pour 2001.

Source: Ministère des Finances, OCDE, FMI et Banque mondiale.

Graphique 15. Revenu par habitant et dépenses publiques dans les pays de l'OCDE¹
2002



1. Dans l'optique des comptes nationaux, sauf pour la Slovaquie.

2. Les estimations 2003 dans l'optique SFP du ministère des Finances ont été utilisées pour les comparaisons internationales, afin d'atténuer l'impact de la distorsion des données pour 2002.

Source : OCDE.

dépenses des communes, relativement moins importantes – présente certaines particularités par rapport aux autres anciens pays en transition :

- La part des transferts sociaux dans le PIB est un peu plus faible (13 pour cent en 2001, contre une moyenne de plus de 14 pour cent pour les pays d'Europe centrale et orientale¹⁶). Mais il s'agit probablement d'un phénomène temporaire attribuable à des facteurs démographiques favorables qui contiennent pour l'instant le service des pensions à un niveau relativement modeste¹⁷. Sur un plan plus structurel, le moindre niveau des prestations moyennes reflète le moindre niveau des salaires moyens (tableau 10). À mesure que la part des revenus du travail dans le PIB augmentera sous l'effet du processus de rattrapage, la part des transferts sociaux s'accroîtra inévitablement en l'absence de réformes structurelles. Cet accroissement sera particulièrement sensible en ce qui concerne les pensions, qui représentent la principale composante des transferts sociaux. Le généreux système d'assistance sociale deviendra aussi plus coûteux à l'avenir si les paramètres des prestations ne sont pas modifiés comme le prévoit actuellement le gouvernement (voir le chapitre IV pour un examen détaillé des réformes du système de retraite et de protection sociale).

Tableau 10. Ratios salaire/pension

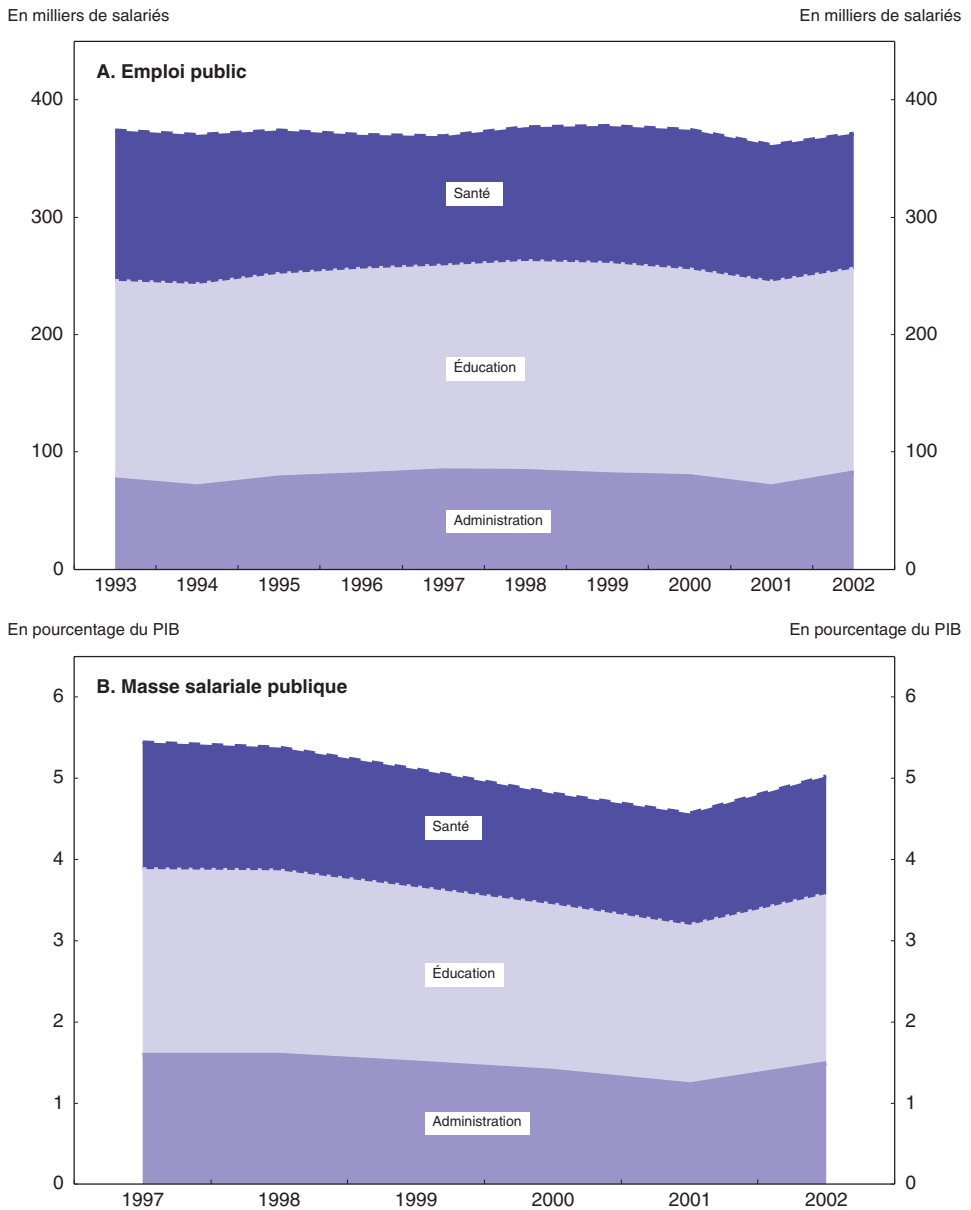
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Salaire minimum	2 450	2 700	2 700	3 000	3 600	4 000	4 400	4 920
Salaire mensuel moyen	7 195	8 154	9 226	10 003	10 728	11 430	12 365	13 511
Pension de vieillesse moyenne	3 320	3 727	4 124	4 490	4 878	5 382	5 782	6 104
Ratio pension								
moyenne/salaire moyen	46.1	45.7	44.7	44.9	45.5	47.1	46.8	45.2
Ratio pension								
moyenne/salaire minimum	135.5	138.0	152.7	149.7	135.5	134.6	131.4	124.1

Source: Agence d'assurance sociale.

- La consommation publique, qui représente 19 pour cent du PIB, atteint l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE. La masse salariale des administrations publiques, proche de 9 pour cent du PIB, reste modérée en dépit du caractère pléthorique des effectifs du secteur public, étant donné le niveau réduit des salaires publics. Si les rémunérations des fonctionnaires très qualifiés viennent à se rapprocher plus rapidement des salaires du secteur privé, la masse salariale du secteur public s'accroîtra de façon encore plus prononcée – à moins que les réductions prévues des effectifs publics ne soient intégralement mises en œuvre. Les sureffectifs et les pressions des salaires constituent des problèmes particulièrement sérieux dans les secteurs de l'éducation et de la santé (graphique 16).
- Les subventions en faveur de l'industrie ont été plus élevées que dans les autres pays, en raison des pertes considérables enregistrées par les chemins de fer et certaines entreprises de service public réglementées, notamment dans les domaines de la production d'électricité et, jusqu'à une date récente, de la distribution de gaz. Les tarifs de l'électricité, de l'eau, du gaz et des combustibles avaient été maintenus à des niveaux particulièrement bas durant la transition, et pendant une période plus longue que dans les autres anciennes économies en transition, mais les récents ajustements ont permis de réduire les pertes et les subventions connexes (tableau 11 et tableau 12).

Des services publics coûteux

La faible productivité des services publics pèse sur les dépenses publiques. Jusqu'à une date récente, l'organisation de ces services, au sein de l'administration ainsi que dans les grands services collectifs tels que l'éducation, les soins de santé et les transports ferroviaires, n'avait pas guère évolué. La capa-

Graphique 16. **Emploi et salaires dans le secteur public**

Source : Office statistique de la République slovaque.

Tableau 11. **Prix de l'énergie**
2003, troisième trimestre

	Électricité (US cent/kWh prix utilisateur final)	Gaz naturel (US\$/10 ⁷ Kcal prix utilisateur final)
Industrie		
République slovaque	7.0	218.50
République tchèque	5.3	206.80
Hongrie	7.7	237.40
Pologne	5.3	164.30
Ménages		
République slovaque	10.8	226.70
République tchèque	8.3	325.60
Hongrie	10.1	269.10
Pologne	9.2	392.60

Source: Agence internationale de l'énergie.

Tableau 12. **Tarifs résidentiels des services d'utilité publique**
Ratio prix utilisateur final ménages/industrie

	1993	2000	2001	2002	2003 (T3)
Électricité					
République slovaque	0.60	1.19	1.46	1.43	1.54
République tchèque	0.56	1.2627	1.40	1.55	1.57
Hongrie	0.81	1.33	1.34	1.34	1.31
Pologne	1.40	1.7776	1.7776	1.71	1.74
OCDE Europe	1.80	2.06	1.95	–	–
Gaz naturel					
République slovaque	0.62	1.07	1.08	0.95	1.04
République tchèque	0.73	1.45	1.49	1.58	1.57
Hongrie	0.91	1.33	1.16	1.14	1.13
Pologne	1.33	1.86	1.75	1.95	2.39
OCDE Europe	2.67	2.08	–	–	–

Source: Agence internationale de l'énergie.

cité d'offre et l'emploi étaient restés largement inchangés dans ces secteurs depuis la création de la République, en 1993. Or, les besoins de la collectivité et les technologies se sont profondément modifiés. De ce fait, un écart considérable s'est creusé entre la rentabilité *effective* des services assurés par le secteur public et leur rentabilité *potentielle*, écart qui a été comblé par le secteur privé. Les évolutions actuellement observées dans les transports et l'éducation illustrent bien cette situation.

Les transports publics, qui emploient près de 100 000 personnes (5 pour cent de l'emploi total), reposent sur un réseau ferroviaire dense pour les transports interurbains et sur des services d'autobus et de tramway subventionnés pour les transports urbains. Leur capacité et leurs effectifs n'ont pratiquement pas changé au cours des dix dernières années, et la demande s'est rapidement reportée sur des modes de transport privés, notamment les transports routiers de marchandises et l'automobile (tableau 13). Alors que, manifestement, les transports routiers se substituent peu à peu au transport ferroviaire, des pressions continuent de s'exercer en faveur d'investissements dans leurs infrastructures respectives, faisant ainsi double emploi. Confronté à des contraintes budgétaires croissantes, l'État n'a pas pu faire face aux besoins considérables d'entretien et d'extension des deux réseaux. Les investissements dans le réseau ferroviaire et le réseau routier ont dû être réduits, l'investissement public total en infrastructures étant passé de 5.2 pour cent du PIB en 1997 à un niveau estimé à 3.2 pour cent en 2002. Du point de vue de l'affectation des ressources dans le secteur des transports, les sureffectifs des chemins de fer font d'une certaine manière obstacle au développement de l'infrastructure routière. La qualité et la fiabilité médiocres des services de transport de passagers et de marchandises, imputables à cette situation, sont aujourd'hui considérées comme un obstacle majeur à l'investissement des entreprises, notamment dans les régions orientales, où les emplois sont plus rares¹⁸.

On observe également de sérieux problèmes d'inadéquation entre l'offre et la demande dans le domaine de l'éducation. L'enseignement public est un très gros employeur, puisque ses 173 000 salariés représentent 40 pour cent des effectifs totaux des administrations publiques et jusqu'à 15 pour cent de l'emploi local dans certaines régions. Les services se caractérisent dans de très nombreux cas par une offre surabondante et une qualité insuffisante. Les problèmes les plus

Tableau 13. **Évolution de la demande de transport**
Transports effectués

	1993	2000	% variation
Transport de marchandises (<i>milliards de tonnes-km</i>)			
Rail	14.17	11.23	-26
Route	16.80	28.58	+70
Voies d'eau intérieures	1.60	1.38	-15
Transport de passagers (<i>milliards de passagers-km</i>)			
Rail	4.57	2.87	-59
Automobile	14.36	24.41	+69
Autobus	12.34	8.68	-42
Voies d'eau intérieures	0.006	0.004	-50
Transport public urbain (<i>milliers de passagers/an</i>)	649	405	-60

Source: Annuaires statistiques de la République slovaque, Banque mondiale.

manifestes concernent l'enseignement secondaire. L'enseignement professionnel, domaine traditionnellement important en Slovaquie, continue d'absorber des ressources budgétaires substantielles et croissantes, alors que les élèves se tournent de plus en plus vers l'enseignement secondaire général, dont la capacité d'accueil est encore limitée (tableau 14). De ce fait, la demande s'oriente de plus en plus vers des établissements privés et confessionnels, qui sont plus adaptés aux besoins que les établissements publics et apparemment plus efficaces par rapport à leur coût (tableau 15). On observe des déséquilibres comparables dans l'enseignement universitaire, où les capacités disponibles dans les disciplines les plus prisées sont insuffisantes, alors que certaines filières et certains postes continuent d'être financés pour des raisons historiques. Plusieurs indices donnent à penser que les ressources budgétaires consacrées à l'enseignement supérieur sont réduites au profit de l'enseignement primaire et secondaire : dans ces derniers, le taux d'encadrement des élèves dépasse largement la moyenne de l'OCDE, alors que les crédits consacrés à l'enseignement supérieur (en pourcentage du PIB) restent parmi les plus faibles de la zone OCDE. La demande de services privés d'enseignement supérieur s'accroît rapidement malgré leur coût élevé et leur qualité parfois incertaine. Dans la mesure où les avantages procurés par des études supérieures ont un caractère essentiellement individuel, il serait peut-être souhaitable de recourir davantage, dans ce domaine, à des services dispensés sur des bases commerciales et financés sur fonds privés. Dans tous les cas, les résultats actuels montrent à l'évidence que la valeur de l'enseignement financé sur fonds publics n'est pas à la hauteur de son coût.

Les services de santé et le système judiciaire manquent aussi d'efficacité. La générosité du système de prestations a entraîné une augmentation exponentielle de la demande de services de santé. Les cotisations d'assurance-maladie

Tableau 14. **Évolution de la demande de services d'enseignement primaire et secondaire**

	Nombre d'élèves inscrits			Pourcentage de variation 1990-2000
	1990	1995	2000	
Primaire : Total	721 687	661 082	650 966	-10
Public	720 920	635 135	625 265	-13
Privé	767	25 947	25 701	+3 250
Secondaire général : Total	55 644	76 380	80 615	+45
Public	55 482	67 648	67 487	+22
Privé	162	8 732	13 128	+800
Secondaire professionnel : Total	224 584	248 892	195 016	-13
Public	224 584	242 581	188 590	-16
Privé	n.d	6 311	6 426	+735
Secondaire : Total	280 228	325 272	275 631	-1.6

Source: Institute of Information and Prognoses for Education, Banque mondiale.

Tableau 15. Coûts des établissements d'enseignement

	1995	1996	1997	1998	1999
Dépense par élève en couronnes constantes de 1992 (coûts unitaires)					
<i>Niveau d'éducation</i>					
Écoles maternelles	10 667	11 300	11 736	12 043	12 726
Écoles primaires	8 930	9 526	9 915	9 797	9 581
Écoles secondaires	9 793	11 045	12 927	12 792	12 536
Écoles secondaires professionnelles (min. educ.)	15 959	6 820	19 559	22 494	21 739
Écoles rattachées aux églises	9 644	8 276	10 773	10 556	9 234
Écoles privées	5 264	3 569	4 305	6 156	5 150
Dépense par élève en pourcentage des coûts unitaires dans les écoles primaires					
<i>Niveau d'éducation</i>					
Écoles maternelles	119	119	118	123	133
Écoles élémentaires	100	100	100	100	100
Écoles secondaires générales	110	116	130	131	131
Écoles secondaires professionnelles	179	72	197	230	227
Écoles spéciales	212	238	258	258	248
Écoles confessionnelles	108	87	109	108	96

Source: Institute of Information and Prognoses in Education, Banque mondiale.

demeurent les plus élevées de la région, à 14 pour cent. Les taux d'hospitalisation ont augmenté de 18 pour cent au cours de la dernière décennie, le nombre de consultations externes par habitant s'est accru de 20 pour cent et la consommation de produits pharmaceutiques par habitant a progressé à un rythme plus rapide que dans aucun autre pays de l'OCDE, alors que l'état de santé de la population ne s'est pas amélioré dans des proportions correspondantes¹⁹. L'espérance de vie reste faible en comparaison des autres pays de la région, tandis que les taux de mortalité et de morbidité infantiles et maternelles imputables aux maladies courantes restent relativement élevés. Les dépenses de santé ont été limitées à 5 pour cent du PIB en termes de règlements effectifs, mais les arriérés de paiement se sont accumulés à un rythme de plus de 1 pour cent du PIB par an et l'accès aux services les plus demandés est souvent subordonné au versement de dessous-de-table substantiels. Le coût total des soins de santé va sans doute augmenter encore à mesure que les salaires et les prix du secteur de la santé se rapprocheront des niveaux moyens observés dans l'ensemble de l'économie (tableau 16) et que la population commencera à vieillir, même si des réformes permettent de réduire la partie des dépenses financées sur fonds publics (voir plus loin). Le système judiciaire, qui absorbe 0.2 pour cent du PIB par an, présente lui aussi de sérieuses anomalies structurelles et la corruption semble y être presque aussi courante que dans les services de santé. Alors que les instances supérieures sont hypertrophiées, avec 90 juges à la Cour suprême, les tribunaux de commerce spécialisés sont en nombre insuffisant. La plupart des lois économiques ont bien été modernisées (rapprochées de l'acquis communautaire), mais

Tableau 16. **Équilibrage potentiel des prix dans le secteur de la santé**
Niveaux comparatifs des prix aux taux de change courants, 1999, OCDE = 100

	UE-15	Hongrie	République tchèque	Slovaquie
Prix du PIB	99	42	39	33
Prix des biens de consommation	98	38	36	29
Prix des biens d'équipement	104	66	60	59
Prix des services de santé	84	19	19	13

Source: OCDE, *Parités de pouvoir d'achat et dépenses réelles*, 2002.

elles ne peuvent pas être pleinement appliquées, et certaines couches de la population n'ont pas des moyens financiers suffisants pour accéder au système judiciaire²⁰ (tableau 17).

Mesures récentes visant à réduire les dépenses sans réformer les structures

Jusqu'aux élections de 2002, les gouvernements ont périodiquement réaffirmé leur intention d'assainir les finances publiques, conformément aux objectifs régulièrement énoncés dans les budgets en début d'exercice, ainsi que dans les programmes économiques à moyen terme de préadhésion soumis à l'Union européenne. Or, aucune réforme fondamentale n'a été entreprise dans les principaux domaines de dépenses. Par exemple, l'ambitieux programme économique de préadhésion de 2001 visait à ramener le déficit des administrations publiques de 3.3 pour cent du PIB en 2000 à 2.7 pour cent en 2004²¹, tout en réduisant les

Tableau 17. **Efficacité du système judiciaire : comparaison internationale**
Qualité perçue des institutions publiques¹

	Primauté du droit		Lutte contre la corruption	
	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01
Slovénie	0.83	0.89	1.02	1.09
Hongrie	0.71	0.76	0.61	0.65
Estonie	0.61	0.78	0.59	0.73
Pologne	0.54	0.55	0.49	0.43
République tchèque	0.54	0.64	0.38	0.31
Lituanie	0.18	0.29	0.03	0.20
République slovaque	0.13	0.36	0.03	0.23
Lettonie	0.15	0.36	-0.26	-0.03
Bulgarie	-0.15	0.01	-0.56	-0.16
Roumanie	-0.09	-0.02	-0.46	-0.51

1. L'échelle va de -1.5 (plus mauvaise appréciation) à +1.5 (meilleure appréciation).

Source: William Davidson Institute, Banque mondiale.

Tableau 18. **Dépenses publiques : prévisions et résultats**
 Dépenses consolidées des administrations publiques en pourcentage du PIB

	2000	2001	2002
Montant approuvé par le Parlement ¹ (SFP)	37.5	39.1	38.6
Dépenses effectives (SFP)	42.8	41.3	[52.9] ²
Montant prévu dans le PEP 2001 (SEC-95)	–	46.6	47.0
Dépenses effectives (SEC-95)	–	–	49.0

1. Estimation. Le Parlement ne vote pas de budget consolidé des administrations publiques. Le budget de l'État voté, à l'inclusion des transferts aux caisses de sécurité sociale et aux collectivités locales, sert de base pour l'estimation des dépenses totales.

2. Données non consolidées.

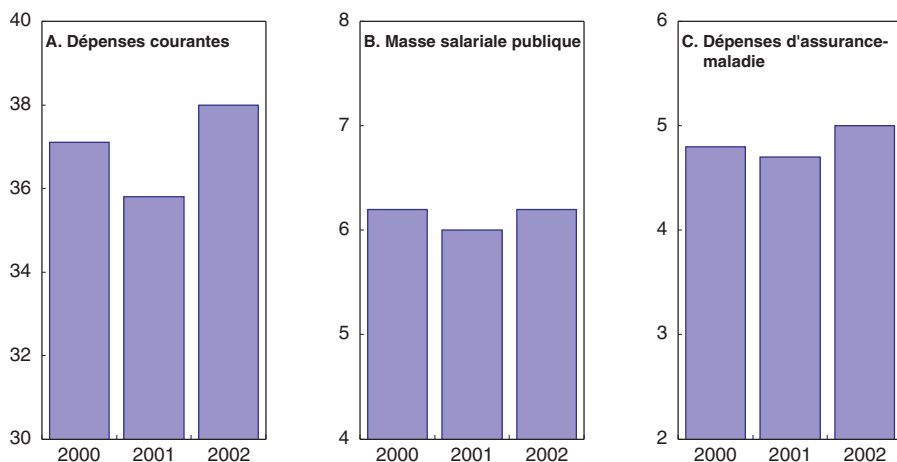
Source: Autorités slovaques.

recettes fiscales (tableau 18). Cependant, ces bonnes intentions n'ont pas résisté aux événements et aucune économie n'a été réalisée dans un des principaux domaines de dépenses. Une initiative audacieuse, consistant à réduire de moitié, au bout de deux ans de chômage, les prestations versées aux allocataires en bonne condition physique, ne s'est pas véritablement soldée par des économies car des emplois spéciaux d'utilité collective ont finalement été offerts aux personnes qui risquaient le plus d'être touchées par cette mesure. S'agissant des subventions en faveur des transports, un programme ambitieux tendant à relever les tarifs afin de couvrir les coûts a été adopté en 2000, mais il a été assoupli par la suite. Quant aux subventions en faveur de l'industrie, elles ont bien diminué en 2002 (les transferts courants ont été ramenés de 20 milliards de couronnes en 2001 à 17 milliards, et les transferts en capital, de 23 milliards à 8 milliards, soit une économie totale équivalant à 1.8 pour cent du PIB), mais il est probable que les transferts ont en fait emprunté d'autres voies, comme les organismes régionaux qui subventionnent les entreprises locales de service public ou les consommateurs. Effectivement, sur la même période, les subventions aux organismes à but non lucratif et aux ménages ont augmenté de 41 milliards de couronnes – plus de 4 pour cent du PIB.

Ces efforts récents et infructueux d'assainissement des finances publiques ont toujours commencé par une tentative de réduction générale des principales catégories de dépenses. Les ressources budgétisées pour les transferts sociaux, les pensions, la santé et l'emploi dans le secteur public ont souvent été réduites ou accrues, en termes nominaux, dans de moindres proportions que le PIB nominal, mais ces mesures ne se sont pas accompagnées de réformes structurelles dans les domaines considérés. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les réductions n'ont été que temporaires. Elles ont suscité des réactions politiques en cours d'exercice ou les années suivantes, et elles ont généralement été neutralisées, voire inversées. L'évolution des dépenses sur la période 2000-2002, à la suite des réductions opérées en 1998-1999, confirme cette inertie (graphique 17).

Graphique 17. L'inertie des principales catégories de dépenses

En pourcentage du PIB



Source : OCDE.

En revanche, les investissements d'infrastructure dans les transports, les services d'utilité publique, la construction, les établissements scolaires et les hôpitaux semblent davantage avoir été révisés à la baisse, devenant négligeables lorsque les pressions budgétaires se sont accentuées. En 2000 et 2001, les dépenses publiques d'infrastructure sont tombées à 3 pour cent du PIB, soit l'un des plus bas niveaux parmi les pays de l'OCDE. Il y avait certainement lieu de recentrer les investissements d'infrastructure et de réaliser des économies dans ce domaine, mais leur réduction a sans doute été trop prononcée – d'autant qu'aucune distinction n'a été opérée entre les différentes catégories d'infrastructures. Il semblerait en effet que l'entretien de certaines infrastructures importantes laisse à désirer²².

Les procédures budgétaires ont été modernisées mais des lacunes subsistent...

Les procédures budgétaires ont été sensiblement améliorées depuis 1998. Avant cette date, la Slovaquie n'avait pas de budget consolidé ni de Trésor public, et les comptes des administrations publiques n'étaient pas consolidés. Des dépenses considérables pouvaient être engagées hors du processus budgétaire grâce aux fonds extrabudgétaires et au recours abusif aux garanties de l'État²³. Ces quatre dernières années, des progrès considérables ont été accomplis sur le plan du contrôle budgétaire. Les fonds extrabudgétaires ont été intégrés au budget de l'État, le montant des garanties de l'État a été plafonné et les garanties accordées ont été rendues plus transparentes. Un Trésor public central a

été créé. Le budget de l'État comporte désormais 49 chapitres, indiquant chacun les *dépenses totales*, les *dépenses courantes* (y compris les *traitements* et *salaires*) et les *dépenses en capital*. Les crédits affectés à un chapitre ne peuvent pas être dépassés mais chaque organisme dépensier peut procéder à des transferts à l'intérieur d'un même chapitre²⁴. Les phases successives de l'établissement du budget sont assez classiques, mais le budget de la sécurité sociale et celui des administrations régionales et locales ne sont pas préparés en même temps que le budget de l'État, et la compilation des comptes consolidés des administrations publiques souffre de lacunes qui tendent à s'accroître avec la décentralisation (encadré 5). Nonobstant le problème important de la consolidation des comptes, l'ensemble des comptes publics sont publiés de façon périodique conformément aux normes internationales (tableau 19).

Encadré 5. Calendrier d'établissement du budget 2004

Janvier-avril 2003	Le ministère des Finances détermine les dotations initiales et les plafonds par chapitre pour le budget de l'État 2004.
Mai 2003	Les dotations initiales et les plafonds par chapitre sont approuvés par le gouvernement.
Juin 2003	Les administrateurs des différents chapitres présentent au ministère des Finances des projets de budget respectant les plafonds approuvés. Ils formulent leurs propositions par catégories économiques (<i>dépenses courantes, traitements, dépenses en capital</i>).
Juillet 2003	Le ministère des Finances consulte les caisses de sécurité sociale et d'assurance-maladie (dans ce dernier cas par l'intermédiaire du ministère de la Santé) et fixe le montant maximum de leur déficit.
Juillet 2003	Le ministère des Finances présente au Parlement un rapport sur la préparation du budget de l'État.
Août 2003	Le projet de budget est soumis aux responsables des ministères économiques et au gouvernement pour examen.
Septembre 2003	Le gouvernement approuve le projet définitif de budget de l'État.
Octobre 2003	Le projet de budget de l'État, de même qu'un objectif de déficit pour les administrations publiques, est présenté au Parlement. Les députés peuvent proposer des amendements – après avoir consulté le ministère des Finances et obtenu l'approbation de la Commission des finances, de la monnaie et du budget. Si des amendements entraînent des augmentations de dépenses, leurs auteurs doivent préciser comment ils seront financés, et proposer à cet effet des réductions concernant d'autres dépenses.
Janvier 2004	Les régions et les communes informent le ministère des Finances et le Parlement de leurs budgets.

Tableau 19. **Rapports périodiques sur le budget**

Description	Périodicité	Établi par	Caractéristiques
1. Situation financière des comptes de l'État	Quotidien	Banque nationale de Slovaquie (BNS)	Fournit des informations sommaires sur la situation budgétaire globale. Présente des données cumulées sur : <ul style="list-style-type: none"> - Les recettes totales ; - Les dépenses totales ; - Les opérations de prêt ; - Les listes de paiements K1 (paiements exigibles dans les prochains jours) et K2 (paiements en attente) ; - Les principaux impôts (TVA, accises et impôt sur le revenu) ; et - Les fonds publics
2. Rapport concernant les soldes des comptes des organismes budgétaires et subventionnés et des subventions centrales à des entités commerciales	Mensuel	BNS	Présente des données budgétaires sous les rubriques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Recettes budgétaires ; - Recettes extrabudgétaires ; - Dépenses courantes et en capital des organismes budgétaires ; - Transferts courants et en capital aux entreprises ; et - Transferts en capital à des entités commerciales.
3. Rapport des ministères techniques et des organismes dépensiers sur l'exécution du budget	Trimestriel	Ministères techniques/organismes dépensiers	Bilan et compte d'exploitation. Notification des recettes et des dépenses par grandes catégories économiques.
4. Rapport des municipalités sur l'exécution du budget	Trimestriel	Municipalités	Bilan et compte d'exploitation. Notification des recettes et des dépenses par grandes catégories économiques.
5. Rapport de l'administration centrale sur le budget consolidé	Trimestriel	Min. Fin.	Compilé à partir des rapports ministériels (n° 3). Présente des comptes de bilan et des comptes de recettes et de dépenses. Notification des recettes et des dépenses par grandes catégories économiques.
6. Comptes de l'assurance-maladie	Mensuel	Organismes d'assurance-maladie	Fournit des données sommaires sur : <ul style="list-style-type: none"> - les recettes ; - les dépenses ; - les engagements ; - les créances.

Tableau 19. **Rapports périodiques sur le budget** (suite)

Description	Périodicité	Établi par	Caractéristiques
7. Comptes de la sécurité sociale	Mensuel	Agence d'assurance sociale	Fournit des données sommaires sur : <ul style="list-style-type: none"> - les recettes ; - les dépenses ; - les engagements ; - les créances.
8. Comptes de l'assurance-chômage	Mensuel	Bureau national du travail	Fournit des données sommaires sur : <ul style="list-style-type: none"> - les recettes ; - les dépenses ; - les engagements ; - les créances
9. Rapport sommaire sur l'exécution du budget	Mensuel	Min. Fin	Compilé à partir des rapports ministériels (n° 2). Présente les comptes de bilan, les recettes, les dépenses, le financement et le déficit en termes effectifs.
10. Recettes des finances publiques	Trimestriel	Min. Fin	Couvre les administrations publiques. Contient des données sur les recettes, les dépenses et le déficit de l'administration centrale, des fonds publics et des collectivités locales, avec diagrammes et graphiques à l'appui. Compare les données de l'année en cours avec les données pour la période correspondante de l'année précédente. Fournit des données sur la dette extérieure/intérieure de l'administration centrale.
11. Comptes de clôture de la République slovaque	Annuel	Min. Fin.	Arrêtés et présentés au Conseil national dans les six mois suivant la clôture de l'exercice. Renferment les principaux états suivants. <ul style="list-style-type: none"> - Rapport sur les principales caractéristiques des comptes. - Aperçu macroéconomique. - Rapport sur les fonds publics. - État consolidé des actifs et passifs financiers. - Bref rapport de l'auditeur général. - État des recettes et dépenses totales. - État des recettes et des dépenses des organismes municipaux. - Budgets consolidés des collectivités locales.

Source: Gouvernement de la République slovaque, FMI.

Le processus de gestion budgétaire correspond à peu près aux pratiques de la moyenne des pays de l'OCDE, mais les procédures en vigueur ne sont pas suffisamment solides pour résister aux pressions exceptionnelles auxquelles le pays est confronté. Il est indispensable de renforcer les procédures budgétaires en faisant usage des meilleures méthodes possibles de planification et de contrôle afin de faire face aux enjeux budgétaires. Trois principaux problèmes appellent des améliorations fondamentales en matière de gestion des dépenses :

- Les dépenses publiques régulières sont difficiles à modifier et les nouvelles initiatives ont tendance à accroître le volume global des dépenses. Le processus budgétaire a un caractère essentiellement « progressif ». Les ministères et organismes dépensiers préparent leurs projets de budget chaque année sur la base des crédits reçus l'année précédente et de leurs ressources en personnel et en installations. Le ministère des Finances, le gouvernement et le Parlement ne peuvent guère influencer sur ces propositions et n'ont pas véritablement les moyens d'évaluer les avantages individuels et relatifs des programmes proposés. Pour l'établissement du budget 2004, des débats plus approfondis qu'à l'accoutumée ont eu lieu entre le ministère des Finances et les ministères opérationnels et ont débouché sur certaines réaffectations de crédits, mais cette initiative s'est appuyée sur des informations relativement limitées. Les transferts obligatoires et les programmes publics semblent relativement rigides et il est difficile de mettre un terme aux programmes en vigueur pour lancer simultanément de nouvelles initiatives. Du point de vue des ministères dépensiers, il est risqué de formuler des propositions impliquant des transferts de ressources car celles qui se soldent par des économies seront souvent adoptées alors que les nouveaux projets de dépenses ne le seront pas. Étant donné que les avantages respectifs des différents programmes ne sont pas examinés et comparés, les changements d'orientation sont difficiles à justifier. Le système de vérification des comptes ne facilite pas non plus la flexibilité budgétaire, car il ne repose pas sur des principes modernes d'audit fonctionnel et d'autoévaluation. Il est probable que les audits tels qu'ils sont pratiqués à l'heure actuelle pénalisent les gestionnaires qui font preuve d'innovation : certains organismes ont récemment été sanctionnés parce qu'ils avaient « utilisé des ressources courantes pour financer des dépenses en capital, ou des ressources en capital pour financer des salaires » ou « n'avaient pas dépensé les ressources affectées aux salaires dans le cadre du budget et maintenu la masse salariale effective à un niveau inférieur à celui qui avait été budgétisé »²⁵. Il convient de diffuser la « culture du résultat » dans l'ensemble des fonctions de budgétisation, de contrôle financier et d'audit des administrations publiques sur la base d'une adaptation complète du cadre juridique actuel.

- Certaines failles subsistent et conduisent à un dérapage des dépenses. Les dysfonctionnements budgétaires les plus évidents et les plus coûteux, comme l'octroi inconsidéré de garanties de l'État, les prêts consentis par des banques d'État à des conditions de faveur et l'utilisation effrénée des fonds extrabudgétaires, ont déjà été éliminés. Cependant, d'autres possibilités de dépenses non budgétisées subsistent, prenant notamment la forme d'arriérés de paiement importants de certains organismes publics²⁶, d'augmentations de salaire et de transferts en cours d'exercice sans que de nouvelles recettes soient votées²⁷, de déficits opérationnels quasi budgétaires dans le cas des chemins de fer, et d'amortissement non financé d'infrastructures publiques. La dévalorisation des actifs n'est pas prise en compte dans la planification et le contrôle budgétaires car les dépenses sont gérées sur la base des règlements effectifs. Conformément aux bonnes pratiques internationales, l'actuel dispositif de budgétisation et de contrôle dans l'optique de la trésorerie devrait être complété par des indicateurs sur la base de la comptabilité d'exercice.
- Des problèmes de mise en œuvre amplifient les coûts budgétaires. Les achats de biens et services, qui représentent près d'un quart des dépenses publiques totales, se caractérisent par un manque d'efficacité et des dépassements de coûts. La République slovaque a été le premier pays en transition à adopter une loi sur les marchés publics en 1994, et elle l'a adaptée aux règles de l'Union européenne en 1999, mais les marchés publics semblent encore entachés de corruption et d'abus. Les dispositions concernant les appels d'offres ouverts sont plutôt satisfaisantes et permettent la mise en concurrence dans les marchés publics, mais les appels d'offres restreints et les marchés de gré à gré donnent des pouvoirs excessifs aux autorités. D'un autre côté, le système de paiement et de règlement, qui dépendait jusqu'ici de la banque centrale, relèvera désormais du Trésor, et l'on peut craindre qu'aux coûts de transition prévisibles ne viennent s'ajouter des problèmes de conception et de ressources humaines de nature à compromettre l'intégrité du processus d'exécution du budget. Avec la décentralisation territoriale, il devient encore plus difficile de préserver l'intégrité du système de paiement (encadré 6). Il faut éviter que les réformes sur le front de la décentralisation ne génèrent des failles susceptibles de compromettre l'intégrité des paiements et des marchés publics. Les capacités en matière de marchés publics, de contrôle financier et d'audit doivent être renforcées à tous les niveaux d'administration.

La dette publique s'est accrue à un rythme inquiétant

L'augmentation récente de la dette publique a été véritablement phénoménale, surtout en raison des coûts massifs de la restructuration des

Encadré 6. La mise en place difficile d'un Trésor public

Jusqu'en 2002, la Banque nationale de Slovaquie (BNS) a tenu lieu de banque d'État, veillant au bon fonctionnement du système de paiement et servant d'agent pour la gestion de la dette publique. Un contrat officiel fixait les conditions et la rémunération de ce service. Dans la pratique, cependant, celui-ci était assuré gratuitement, la BNS estimant qu'il lui facilitait la tâche dans la conduite de la politique monétaire. Le contrôle budgétaire était assuré par la fixation de plafonds de crédit trimestriels par le ministère des Finances pour chaque organisme dépensier. Des comptes séparés étaient tenus pour 6 000 services dépensiers subsidiaires, qui étaient tous regroupés au sein d'un compte de trésorerie intégré. La BNS incorporait les plafonds fixés par le ministère des Finances pour chaque compte de dépense dans une base de données informatisée et procédait aux paiements conformément aux instructions des autorités dépenrières, après avoir vérifié le solde de chaque compte et s'être assurée du respect des règles en vigueur. Des rapports périodiques étaient adressés au ministère des Finances sur la position du compte de trésorerie intégré.

Le ministère des Finances voyait semble-t-il trois principaux inconvénients à ce dispositif : *i*) les informations relatives à l'exécution du budget étaient à son avis tardives, incomplètes et insuffisamment détaillées pour l'usage auquel elles étaient destinées ; *ii*) les engagements de dépenses précédant les paiements ne pouvaient pas être contrôlés, ce qui empêchait toute gestion de la trésorerie ; *iii*) les encaisses étaient rémunérées sur la base des taux directeurs de la BNS, c'est-à-dire à des taux inférieurs à ceux du marché.

En juillet 2000, le gouvernement a adopté une « Stratégie pour la création d'un Trésor public », élaborée en collaboration avec l'UE. Les nouveaux besoins en matériel et en logiciel ont été estimés à 1 milliard de couronnes au total. Environ 15 000 comptes subsidiaires de recettes et dépenses devaient être créés, et les paiements devaient être traités de la même manière que précédemment, dans le cadre d'un compte de trésorerie intégré. Cependant, les plafonds des différents comptes subsidiaires n'étaient pas conçus de manière à pouvoir être intégrés directement dans le système informatique, mais devaient être fournis « manuellement » par les services budgétaires du ministère des Finances – dispositif qui a été remis en question par la suite. L'achat de ce système a suscité beaucoup de controverses, et l'Office des marchés publics a contesté puis annulé la décision du comité de sélection à trois reprises. Le projet devrait être achevé en 2004.

banques, les paiements d'intérêts ayant augmenté de plus de 1 pour cent du PIB au cours des six dernières années (tableau 20). Cependant, le niveau de la dette officielle reste inférieur à la moyenne européenne – et en deçà du critère de Maastricht. En outre, l'ampleur des recettes tirées des privatisations en 2002 a contribué à réduire l'encours de la dette publique de 59 milliards de couronnes (6 pour cent du PIB), tandis que 61 milliards de couronnes supplémentaires

Tableau 20. Dette officielle et montant total des engagements publics

	1995	1997	1999	2000	2001	2002
En millions de couronnes						
Banque de consolidation	–	–	99 625	140 516	32 345	30 179
Garanties publiques ajustées en fonction des risques	–	34 138	52 254	63 572	70 302	57 344
Garanties et engagements extrabudgétaires	–	34 138	151 879	204 088	102 647	87 523
Dette publique brute déclarée	121 842	200 449	344 854	410 120	431 771	410 117
Endettement public brut total ¹	121 842	234 587	496 733	614 208	534 418	497 640
En pourcentage du PIB						
Banque de consolidation	–	–	11.9	15.5	3.3	2.8
Garanties publiques ajustées en fonction des risques	–	4.8	6.3	7.0	7.1	5.3
Garanties et engagements extrabudgétaires	–	4.8	18.2	22.5	10.4	8.2
Dette publique brute déclarée	21.4	28.3	41.3	45.1	43.6	38.2
Endettement public brut total ¹	21.4	33.1	59.4	67.6	54.0	46.4
<i>Pour mémoire :</i>						
Intérêts versés sur la dette publique						
En millions de couronnes	11 956	13 698	26 421	26 121	31 627	39 257
En pourcentage du PIB	2.1	1.9	3.2	2.9	3.2	3.7

1. Ne comprend pas la dette implicite au titre des retraites.

Source: Ministère des Finances.

ont été consacrés à la réduction des engagements implicites engendrés par les garanties de l'État (encadré 7). Cependant, les sources de recettes non fiscales substantielles devraient s'épuiser (après la privatisation intégrale de la compagnie de gaz SPP) et le produit des privatisations ne devrait pas dépasser 2 pour cent du PIB en 2003²⁸. Si le niveau atteint par le déficit en 2002 n'est pas durablement réduit et si le produit des privatisations n'est pas systématiquement utilisé pour réduire la dette publique, la Slovaquie pourrait atteindre le plafond d'endettement de l'Union économique et monétaire (60 pour cent du PIB) avant 2010. Si l'on utilise une définition plus large de la dette publique, en y incluant le coût implicite des engagements en matière d'environnement²⁹, l'encours de la dette atteindrait actuellement 45 pour cent du PIB dans l'optique SEC-95. Le pourcentage serait encore plus élevé si la dette implicite au titre des pensions de retraite – c'est-à-dire la valeur actualisée des déficits futurs du système par répartition – était expressément prise en compte, mais le montant de cet engagement n'a pas été calculé³⁰. Compte tenu de ces divers facteurs, les autorités doivent absolument poursuivre la réforme en profondeur des finances publiques qui a été engagée et mettre un terme à l'augmentation tendancielle de la dette.

Encadré 7. Comment le produit des privatisations est-il utilisé ?

Le produit des privatisations a très fortement augmenté, passant de 2,3 milliards de couronnes en 1999 à 40 milliards en 2000, 36 milliards en 2001 et 161 milliards en 2002, soit 16 pour cent du PIB pour cette dernière année et un total cumulé de 25 pour cent à la fin de l'année. Le gouvernement a indiqué que plus d'un tiers de ces montants avait été utilisé pour réduire la dette publique, que plus d'un tiers également était bloqué dans un fonds de réserve destiné au deuxième pilier du système de retraite prévu par la réforme, tandis que le reste sert à réduire les engagements extrabudgétaires au titre des chemins de fer, de la santé et de l'éducation.

Le gouvernement a annoncé qu'il prévoyait de réaliser 18 milliards de couronnes de recettes au titre des privatisations en 2003 et 16 milliards en 2004. Environ 70 pour cent des recettes de 2003 seront utilisés pour financer le règlement des garanties héritées du passé*. Le reste sera affecté au remboursement du principal de la dette publique.

L'actif le plus important encore détenu par l'État est une participation de 51 pour cent dans le monopole gazier SPP. Cette société transporte 70 pour cent du gaz naturel russe destiné à l'Europe occidentale et les droits de transit qui en découlent constituent un poste important de la balance des paiements slovaque. Un conglomérat regroupant la compagnie allemande Ruhrgas, Gaz de France et la compagnie russe Gazprom a acquis une participation minoritaire avec droit de regard sur la gestion en 2002. Le gouvernement n'a pas encore décidé de céder le reste de sa participation car il s'attend à ce que les dividendes augmentent à l'avenir. La société de production d'électricité SE, qui appartient en totalité à l'État, pourrait avoir une valeur marchande élevée une fois dissociée de ses passifs ; cependant, il faudrait au préalable que le gouvernement apure les comptes de SE et procède au déclassement de sa centrale nucléaire la plus ancienne.

* Il s'agit de dépenses de trésorerie d'après les normes des SFP, mais qui devraient en principe être réparties sur les exercices pendant lesquels les garanties ont été accordées, suivant le système de comptabilité SEC-95 fondé sur les droits constatés. Cependant, en vertu des modalités d'application actuelles du SEC, le coût des garanties passées est comptabilisé durant l'année de règlement.

Le nouveau système de gestion budgétaire

Les autorités ont compris depuis longtemps que les procédures budgétaires en vigueur ne facilitent pas la réforme des dépenses publiques. Aussi bonnes qu'elles soient, les procédures budgétaires ne peuvent se substituer à la volonté politique requise pour mettre en œuvre les réformes qui s'imposent, mais les institutions budgétaires peuvent néanmoins faciliter ou compliquer ces réformes en rendant plus ou moins transparents les coûts et les avantages des

programmes de dépenses, en informant plus ou moins les autorités et le public des diverses options qui s'offrent et en fournissant un cadre plus ou moins contraignant pour la mise en œuvre des décisions.

Des initiatives importantes ont été prises dans le but de moderniser le système budgétaire. Les actions dans ce sens ont été intensifiées à la suite de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, à l'issue des élections de 2002. Elles concernent un large éventail de questions de gestion budgétaire et comportent de multiples éléments. Le renforcement des capacités de mise en œuvre semble prendre du retard. Les réformes pourraient se révéler trop lourdes compte tenu des ressources politiques et administratives disponibles. Malgré ces problèmes, l'effort de modernisation des procédures budgétaires qui a été entrepris en Slovaquie représente l'un des plus vastes programmes de transformation institutionnelle qui aient été mis sur pied dans les pays de l'OCDE ces dernières années.

Un cadre budgétaire à moyen terme

Un premier pas a été fait dans la voie de l'établissement d'un cadre budgétaire à moyen terme en 2000, lorsque l'Institut de politique financière du ministère des Finances a publié des projections sur trois ans des recettes et dépenses budgétaires totales et de la dette publique brute, en se fondant sur des prévisions macroéconomiques établies par l'Institut lui-même. Bien que les projections concernant les dépenses n'aient pas été négociées avec les services budgétaires du ministère et qu'elles aient été contestées ensuite, cet exercice a représenté une innovation importante et a servi de base pour le Programme économique de préadhésion 2001 présenté à la Commission européenne. En revanche, il n'a absolument pas influé sur l'élaboration des politiques nationales. En 2001 et en 2002 également, les prévisions pluriannuelles ont été essentiellement justifiées par le besoin de communication avec la Commission européenne. Ces prévisions, n'ayant aucun caractère contraignant, reposaient sur des hypothèses très optimistes en matière de recettes et de dépenses (tableau 18). Elles ont néanmoins servi à mettre en place un système s'inspirant du SEC-95 pour les prévisions relatives aux administrations publiques slovaques. L'année suivante, des prévisions ont été établies dans le cadre du Programme économique de préadhésion 2002 pour l'ensemble du secteur des administrations publiques, à la fois sur la base des règlements effectifs (SFP) et sur la base des droits constatés (SEC-95).

En 2003, le gouvernement a annoncé une initiative majeure, en s'engageant à présenter au Parlement un cadre budgétaire triennal en même temps que la loi de finances 2005. L'Institut de politique financière a été chargé d'établir des prévisions des recettes publiques pour la première période triennale, et ses effectifs ont été étoffés en conséquence.

Le cadre à moyen terme pour 2005 comprendra les éléments suivants : i) un scénario macroéconomique de référence ; ii) un profil d'évolution des recettes s'appuyant sur le régime fiscal applicable à partir de 2004 ; iii) des prévisions concernant les dépenses *obligatoires*, dont la modification ne relève pas d'une décision de l'exécutif, mais requiert la mise en œuvre d'un processus parlementaire complexe. Sur cette base, et compte tenu de l'objectif fixé pour 2006 en vertu du traité de Maastricht, la marge disponible pour les dépenses discrétionnaires sera calculée pour l'ensemble de la période couverte par les prévisions. À ce stade, le cadre à moyen terme n'est censé être qu'un document indicatif, et non un budget contraignant voté par le Parlement.

Ce dispositif marque un progrès important, mais il présente certaines faiblesses. Premièrement, des élections générales auront lieu en 2006 ; or, l'annonce d'un cadre budgétaire à moyen terme est plus crédible si elle a lieu au début d'une nouvelle législature (il est néanmoins louable de mettre en œuvre un tel plan, même en cours de législature). Deuxièmement, les prévisions de recettes seront relativement fragiles étant donné que 2004 sera la première année d'application du nouveau régime fiscal et que des réductions supplémentaires des cotisations de sécurité sociale sont difficiles à envisager dans ces conditions. Troisièmement, la poursuite du processus de décentralisation territoriale rend difficile toute prévision de dépenses. Enfin, l'exercice de budgétisation à moyen terme a été conçu principalement dans une optique macroéconomique, et même si le gouvernement a l'intention d'établir des prévisions de dépenses sur une base fonctionnelle pour les principaux chapitres du budget, celles-ci ne seront peut-être pas compatibles avec les prévisions globales. Un cadre à moyen terme crédible devra être établi en fonction des priorités de dépenses (encadré 8).

Budgétisation fonctionnelle

La République slovaque doit à la fois réduire ses dépenses et réorienter ses ressources vers les emplois les plus prioritaires. Afin de concilier l'assainissement des finances publiques et le renforcement nécessaire des infrastructures et services publics, il est indispensable d'adopter une approche de la budgétisation axée sur les résultats – même si ce type de budgétisation a encore un caractère expérimental, y compris dans les pays les plus avancés de l'OCDE. Les autorités ont pris des initiatives importantes dans ce domaine au cours des deux dernières années.

Le gouvernement a adopté en novembre 2001 une « résolution sur l'établissement d'un budget programme » et des « instructions méthodologiques du ministère des Finances pour l'établissement d'un budget programme »³¹. Quatre domaines ont été sélectionnés pour des projets pilotes d'application de programmes fonctionnels dans le budget 2002³². Cependant, les chapitres correspondants du budget énonçant des objectifs fonctionnels ne devaient être présentés qu'à

Encadré 8. **Planification à moyen terme des investissements en infrastructures routières**

La planification et le financement des travaux de construction routière posent des problèmes de gestion budgétaire complexes. Premièrement, les besoins d'investissement sont particulièrement importants, notamment en termes bruts (dépenses d'entretien comprises), alors que les ressources budgétaires disponibles sont limitées et se sont révélées instables dans le passé. Deuxièmement, l'absence de budgets d'investissement pluriannuels rend les prévisions de crédits et de marchés publics à moyen terme vulnérables à d'éventuelles réorientations des politiques. Troisièmement, le développement du réseau routier s'inscrit dans le contexte de programmes internationaux et locaux qui se superposent et rendent difficile une planification d'ensemble. Enfin, si les nouvelles possibilités de construction de routes à péage sont exploitées, les contributions financières respectives du secteur public et du secteur privé pourraient être modifiées.

La qualité actuelle du réseau routier varie suivant les régions et les catégories de routes. Les districts de l'ouest du pays, y compris l'agglomération de Bratislava, sont relativement bien raccordés au réseau autoroutier européen et les investisseurs internationaux attachent beaucoup de valeur à cette infrastructure. En revanche, les régions orientales sont sous-équipées en autoroutes et en voies express, ce qui constitue manifestement un obstacle à l'investissement intérieur et international. L'entretien a pris de plus en plus de retard, notamment sur les routes dites secondaires (classe II) et les petites routes qui relèvent des administrations territoriales et communales et qui représentent 75 pour cent du réseau routier. En 2002, la Banque mondiale a estimé qu'un programme pragmatique d'entretien et de développement du réseau routier exigerait des investissements annuels d'environ 500 millions de dollars¹. L'écart entre ce chiffre et les investissements effectifs, qui s'élèvent à 215 millions de dollars par an, représente environ 1 pour cent du PIB. Étant donné que la construction de nouvelles autoroutes absorbe plus de 80 pour cent des dépenses totales consacrées au réseau routier, l'écart concernant les dépenses d'entretien est encore plus prononcé.

Un Fonds routier national, créé en 1990 pour assurer un financement stable à l'abri des contraintes budgétaires, a connu des problèmes chroniques de financement et de contrôle des dépenses et a finalement été supprimé en 2001². Aucun dispositif de financement n'est venu le remplacer et les budgets de construction routière pour 2002 et 2003 ont été beaucoup plus réduits que prévu. Au cours du dernier exercice budgétaire, en juin 2003, le gouvernement a néanmoins décidé d'affecter un montant supplémentaire de 600 millions d'euros (3 pour cent du PIB) aux projets de construction routière pour les trois années à venir³. Ce programme de financement bénéficiera de contributions des fonds européens et de fonds connexes⁴.

Compte tenu de l'interdépendance de divers axes routiers complémentaires, la planification est complexe, en particulier du fait de la décentralisation territoriale. La coordination du réseau national slovaque avec les réseaux routiers des pays limitrophes (Hongrie, Pologne et République tchèque) et avec le réseau transeuropéen est facilitée par les institutions européennes qui assurent un cofinancement.

Encadré 8. Planification à moyen terme des investissements en infrastructures routières (suite)

En revanche, la subsidiarité au niveau national crée des problèmes de coordination. Les autoroutes et les routes de classe I continueront de faire l'objet d'une planification au niveau de l'administration centrale et d'être exploitées pour le compte de celle-ci par l'Autorité routière slovaque (ARS)⁵, les autres routes relevant des administrations régionales. Aucun dispositif particulier n'a encore été mis au point en ce qui concerne le transfert de ressources financières et de compétences techniques aux régions et communes, y compris pour ce qui est de la gestion de la très importante base de données nationale sur l'entretien des ponts et chaussées.

Dans ces conditions, des voix plus en plus nombreuses se sont élevées pour réclamer une recentralisation de la planification, du financement et de la gestion du réseau routier. La Banque mondiale a lancé l'idée d'un Fonds routier national « reformulé » qui jouerait le rôle de mécanisme de coordination. Le Fonds pourrait financer l'ARS et les organismes régionaux et communaux chargés du réseau routier dans le cadre de « plans quinquennaux de développement du réseau routier ». Le déblocage des crédits annuels serait subordonné au respect de certains critères de performance définis dans les plans.

Les autorités slovaques voudraient accroître le rôle des investissements commerciaux et privés dans le développement du réseau routier, mais elles considèrent aussi que les partenariats entre le secteur public et le secteur privé n'ont pas encore pleinement prouvé leur efficacité dans ce domaine – compte tenu de l'expérience décevante de la République tchèque et de la Hongrie⁶. Elles ont fait part de leur intention d'inviter des investisseurs privés à participer au lancement du projet d'autoroute D1 entre Bratislava et Kosice en 2006. La mise en place d'un dispositif de péage performant reposant sur l'identification électronique des véhicules et utilisant de nouvelles méthodes de comptage devrait faciliter l'exploitation commerciale des routes⁷. Cependant, la définition des projets à présenter à des soumissionnaires privés reste controversée et dépend très largement des résultats de négociations politiques⁸.

1. Cette estimation comprend un montant de 90 millions de dollars destiné à combler le retard accumulé sur le plan de l'entretien, 100 millions de dollars pour l'entretien courant, 100 millions de dollars pour la mise à niveau du réseau en fonction des normes européennes concernant la charge par essieu (programme d'investissement sur cinq ans) et 200 millions de dollars pour assurer un développement annuel minimum du réseau autoroutier. Une variante plus ambitieuse du programme de développement du réseau autoroutier nécessiterait 340 millions de dollars par an.
2. Le Fonds routier s'est heurté à de sérieux problèmes pratiques. Premièrement, la planification pluriannuelle des investissements s'est révélée impossible en raison d'interventions politiques. Deuxièmement, les ressources n'ont pas pu être stabilisées. Le Fonds était censé recevoir 40 pour cent du produit des taxes sur les hydrocarbures et 70 pour cent des droits d'immatriculation des véhicules, mais dans la pratique il n'a obtenu certaines années que 6 pour cent des recettes prévues. Troisièmement, les emprunts sont devenus démesurés et les taux d'intérêt ont largement dépassé ceux de la dette publique. Le passif total du Fonds atteignait déjà 4 pour cent du PIB en 2000. Enfin, il n'a pas

Encadré 8. Planification à moyen terme des investissements en infrastructures routières (suite)

été possible de mettre en place une équipe de direction strictement technique et apolitique, et les marchés de construction routière semblent avoir été entachés d'illégalité dans bien des cas.

3. Y compris l'autoroute D1 reliant Bratislava à Kosice à l'est, une nouvelle route à deux voies reliant Bratislava et Kosice et la route desservant la Slovaquie orientale, au nord du pays.
4. Un prêt de 350 millions d'euros (plus de 1 pour cent du PIB) de la Banque européenne d'investissement a été approuvé par le gouvernement en même temps que les nouveaux projets de construction routière. À partir de 2004, des ressources supplémentaires devraient être consacrées à la construction routière : de 5 à 6 milliards de couronnes (0.5 pour cent du PIB) provenant du Fonds de cohésion de l'UE et 3 milliards de couronnes (0.3 pour cent du PIB) provenant des fonds structurels de l'UE. La Slovaquie prévoit également de demander à bénéficier de financements au titre du programme ISPA de l'Union européenne afin d'obtenir des crédits supplémentaires de 160 millions d'euros (0.4 pour cent du PIB).
5. En 2002, l'ARS a signé avec le ministère des Transports un contrat novateur concernant l'administration du réseau routier, en qualité d'entité quasi commerciale totalement indépendante.
6. Voir *Études économiques de l'OCDE, Hongrie*, juin 2002, et *République tchèque*, avril 2003.
7. La Slovaquie participe à de grands projets régionaux et européens concernant le péage électronique, notamment un projet de filtrage électronique des véhicules auquel participent aussi la Hongrie et la République tchèque, et un projet de péage électronique pour les transports de marchandises, qui devrait voir le jour en 2007, avec l'appui de l'Union européenne. D'après une étude, les péages routiers slovaques pourraient engendrer des recettes annuelles de 23 millions de dollars en 2005, sur la base d'un tarif de 4 cents US par véhicule/km, voisin de la norme internationale.
8. Un désaccord est récemment apparu au sein de la coalition gouvernementale en ce qui concerne le tracé de la principale autoroute du pays, reliant Bratislava à Kosice (projet D1). Le gouvernement a différé sa décision définitive après que le Parti de la coalition hongroise (SMK), qui représente la population hongroise concentrée dans les districts du sud et n'occupe qu'une place secondaire dans la coalition, a demandé que la priorité soit donnée au tracé sud. L'ANO, membre de la coalition représentant les entreprises, a alors proposé de construire cette liaison routière sur une base commerciale, son financement étant assuré par des investisseurs privés. D'après des responsables de l'ANO, l'axe routier sud – allant de Bratislava à Nitra (cette partie de l'autoroute est déjà construite), Zvolen et Kosice – pourrait être réalisé en cinq ans pour 50 à 55 milliards de couronnes (5 pour cent du PIB) et les investisseurs pourraient rentabiliser leur investissement grâce aux péages. Cela étant, la construction de l'autoroute Bratislava-Kosice se poursuit suivant un tracé plus septentrional, passant par Trenčín et Banská Bystrica. On se demande également s'il ne serait pas plus efficace de construire une liaison autoroutière entre Kosice et la frontière hongroise, afin de permettre à une plus large proportion de la population slovaque d'accéder à l'autoroute Budapest-Vienne. Il va de soi que la fragmentation de l'Europe centrale en pays de petite taille et à forte orientation ethnique rend particulièrement difficile, d'un point de vue politique, une planification rationnelle des infrastructures routières.

titre indicatif, parallèlement aux budgets économiques normaux, soumis au vote du Parlement et ayant toujours un caractère contraignant. Ces projets en sont donc restés au stade expérimental, car les budgets fonctionnels supposent que des objectifs de résultats soient fixés pour chaque programme et que les gestionnaires puissent utiliser les ressources à leur guise. Les budgets économiques traditionnels n'offrent pas ces possibilités. À la suite des projets pilotes lancés en 2002, des expériences réelles seront réalisées à partir de 2004, lorsque le Parlement aura à se prononcer sur l'affectation de lignes de crédit fonctionnelles.

Les premiers résultats des projets pilotes mettent en évidence des problèmes de communication entre le ministère des Finances, principal initiateur du nouveau système, et les ministères dépensiers. Les organismes opérationnels ne disposent pas encore des connaissances et de la formation nécessaires. L'expérience d'autres pays montre que la budgétisation fonctionnelle est efficace lorsque les organismes opérationnels comprennent bien le système et y adhèrent, au lieu de le considérer comme une charge et une obligation supplémentaire de notification. Il faut que, dans chaque ministère, une personne influente veille à sa mise en place. Le gouvernement a récemment mis sur pied un groupe de travail composé de hauts responsables des ministères opérationnels, chargé d'analyser, d'évaluer et d'actualiser la budgétisation fonctionnelle.

Il est utile de concentrer les projets pilotes dans les domaines de dépenses où les disparités entre les coûts et les avantages sont les plus manifestes. Les transports publics, l'enseignement primaire, secondaire et universitaire, les services de santé et l'ensemble du système judiciaire semblent s'y prêter particulièrement bien. Le transfert des compétences en matière de dépense aux administrations infranationales dans les domaines de l'éducation, de la santé, des transports et de la protection sociale rend la tâche encore plus complexe.

D'un autre côté, la décentralisation administrative offre tout naturellement un champ d'expérimentation pour la budgétisation fonctionnelle. Les administrations infranationales envisageront spontanément différents modes et dispositifs de prestation pour un même service ou un même avantage social. En principe, elles pourront observer directement, en choisissant différentes options, les coûts et avantages de divers dispositifs (organismes publics prestataires, partenariats secteur public-secteur privé, activités à but non lucratif, concessions commerciales et recours à des prestataires commerciaux sur une base strictement concurrentielle, par exemple). Il convient néanmoins de souligner qu'une budgétisation fonctionnelle efficace au niveau infranational exigera la fixation d'objectifs précis en matière de résultats et un accroissement des capacités administratives et de gouvernance, qui sont peut-être déjà saturées. L'administration centrale devrait définir avec précision les objectifs de service national et en suivre la réalisation, sans se laisser entraîner dans la microgestion.

Des budgets globaux permettant une comptabilisation précise des dépenses

En janvier 2002, tous les fonds extrabudgétaires, à l'exclusion du Fonds de régulation du marché agricole (transformé en agence), du Fonds nucléaire (qui constitue des réserves en vue du déclassement de centrales nucléaires) et du Fonds pour le logement (qui devait être liquidé en janvier 2003 mais a dû cesser d'accepter de nouvelles demandes, faute de fonds pour financer les prêts hypothécaires), ont été supprimés et leurs comptes ont été intégrés au budget. L'expérience tentée précédemment avec le Fonds routier s'est révélée désastreuse du point de vue de la gestion budgétaire, ce fonds ayant largement dépassé ses prévisions de dépenses en recourant à des emprunts directs, en raison de l'ampleur des besoins en matière de construction routière mais aussi à cause d'un processus de décision inadapté (voir encadré 8 ci-dessus).

Après l'intégration des fonds extrabudgétaires dans le budget, le principal problème qui compromet encore l'intégrité des comptes budgétaires tient aux déficits des organes quasi-budgétaires, qui accumulent des arriérés et empruntent avec la garantie explicite ou implicite de l'État. Les chemins de fer, la compagnie nationale d'électricité, les hôpitaux et les caisses d'assurance-maladie, de même que, à l'avenir, les administrations régionales et communales – bien que leur capacité d'emprunt soit officiellement limitée – vont sans doute continuer à représenter des sources de risque.

Jusqu'à l'année passée, les pertes des entreprises de service public ont été justifiées par des objectifs de redistribution en faveur des utilisateurs à faible revenu et par les obligations de service public auxquelles elles étaient soumises. En fait, ces pertes ont également été imputables à des sureffectifs considérables et à des investissements non rentables. La charge financière correspondante était rarement budgétisée et faisait l'objet d'arrangements peu transparents (subventions croisées au sein des grandes entreprises de service public, emprunts directs sur les marchés financiers et arriérés de paiement auprès des fournisseurs, par exemple).

Le gouvernement est aujourd'hui déterminé à faire clairement apparaître ces coûts dans le budget, même si cela se révèle lourd de conséquences. Il a lancé en 2001 un programme d'ajustement des prix destiné à ramener les tarifs de l'énergie vers des niveaux plus neutres, conformément aux directives européennes³³. La mise en œuvre de ce programme a été reportée à 2003, après les élections.

Les chemins de fer sont une source de dépenses et de déficits considérables. Le monopole constitué par ZSR (divisé en 2002 en deux entités, l'une chargée des services et l'autre du réseau) fait officiellement partie du secteur des entreprises et ses activités ne sont budgétisées que de façon occasionnelle, lorsque l'État éponge ses dettes. À la différence de ce qui a été fait dans le secteur de l'énergie, il n'est pas possible de régulariser la situation budgétaire en relevant

les tarifs afin de couvrir les coûts car cela pénaliserait les utilisateurs, étant donné le manque d'efficacité patent des chemins de fer. C'est pourquoi le gouvernement a décidé de subventionner directement l'entreprise en puisant dans les ressources budgétaires de l'État. En 2003, pour la première fois, des subventions directes ont été consenties pour couvrir les coûts des obligations de service public imposés à l'opérateur³⁴.

La transparence des garanties de l'État, dont l'insuffisance a constitué une grave lacune du système budgétaire jusqu'à la fin des années 90, a été considérablement améliorée. Le budget de l'État pour 2002 fixe des limites pour les nouvelles garanties. Toutes les nouvelles garanties accordées à des entités privées financières et non financières doivent être contrôlées et consignées, et les futurs échéanciers de paiement des garanties de crédit déjà accordées doivent figurer dans le budget. Le gouvernement a décidé de ne plus accorder de nouvelles garanties, sauf pour la reconduction d'emprunts déjà garantis et pour l'obtention de financements au titre de projets cofinancés par l'Union européenne. Cependant, d'importantes garanties, qui risquent fort d'être actionnées, ont dû être accordées aux chemins de fer et à d'autres emprunteurs publics en 2002. Les nouveaux comptes et prévisions concernant les administrations publiques, établis sur la base du SEC-95, comporteront des informations à ce sujet, les chiffres étant ajustés en fonction des risques³⁵. D'une manière plus générale, la budgétisation sur la base des règlements effectifs va être progressivement complétée par un contrôle sur la base des droits constatés, mais la transition prendra un certain temps en raison des difficultés techniques qu'elle soulève, comme on a pu le constater dans beaucoup de pays de l'OCDE³⁶. Ces difficultés sont accentuées par le fait que la décentralisation rend plus difficile la consolidation exacte des transferts entre administrations publiques. Or, ces derniers sont suffisamment importants pour créer des distorsions même si les comptes des administrations publiques sont établis sur la base des règlements effectifs (voir tableau 9 et graphique 13 ci-dessus).

Transfert de pouvoirs en matière de dépenses aux administrations infranationales

La Slovaquie s'est lancée dans un processus de régionalisation extrêmement ambitieux. Alors qu'elle était le moins décentralisé des pays en transition, elle est devenue l'un des plus décentralisés en très peu de temps (encadré 9). Non seulement la décentralisation répond à un objectif politique de démocratie participative, mais elle a aussi pour objet d'améliorer l'efficacité des administrations publiques en les rendant directement responsables devant les électeurs au niveau régional. D'après les prévisions actuelles, la part des dépenses publiques dont la responsabilité est transférée aux administrations régionales et communales atteindra 20 pour cent en 2005. Les administrations infranationales recevront de l'administration centrale des dotations³⁷ qui seront encore ventilées par

Encadré 9. La décentralisation

À l'automne 2001, le Parlement a adopté un ensemble de dispositions législatives fondamentales portant création des unités territoriales supérieures (VUC ou régions), portant modification de la loi sur les communes et transférant aux échelons inférieurs d'administration de nouvelles responsabilités en matière de dépenses équivalant à 4.5 pour cent du PIB. Les communes, qui étaient auparavant responsables de l'élimination des déchets, de l'approvisionnement en eau potable, de l'éclairage public et de l'entretien des routes locales (services pour lesquels elles avaient dépensé 2.9 pour cent du PIB en 2000), se voient désormais confier la responsabilité de l'aide sociale, de certains bureaux d'enregistrement, de certaines routes et de certains systèmes de communication, de l'aménagement du territoire et des permis de construire, de la protection de l'environnement, de l'enseignement primaire, des sports et de certains aspects des soins de santé. Les VUC sont désormais chargées du développement régional, de l'aménagement du territoire, de l'enseignement secondaire, de l'aide sociale, des soins de santé, des activités culturelles et de la protection des monuments, de l'entretien des réseaux routiers régionaux, des communications, de la protection civile et de certaines fonctions de coopération avec les institutions européennes*. Les dépenses des administrations infranationales (communales et régionales), compte tenu de leurs anciennes et nouvelles responsabilités, devraient s'élever à 15 pour cent des dépenses totales des administrations publiques en 2003 et à 20 pour cent de celles-ci en 2005. Le gouvernement a approuvé en mai 2003 un « projet pour la poursuite de la décentralisation des administrations publiques pour la période 2003-2006 », confirmant que la décentralisation doit être achevée d'ici à 2004 et qu'une « loi sur les règles budgétaires des administrations territoriales » devra définir de façon détaillée les mécanismes de budgétisation et d'audit applicables d'ici à 2005.

En vertu de la décentralisation, les budgets des VUC et des communes seront établis annuellement. L'approbation et la gestion de ces budgets continueront de relever de la *compétence exclusive des représentants élus* des VUC et des communes. Les communes ne soumettront leurs projets de budgets à aucune autorité de l'État. Les VUC soumettront leurs projets de budgets pour l'exercice à venir au Parlement et au ministère des Finances *pour information*. Les VUC et les communes sont obligées de présenter leurs états financiers trimestriels au ministère des Finances.

Des règles budgétaires détaillées s'appliqueront aux administrations infranationales. Le budget courant devra être équilibré et les emprunts ne seront autorisés que pour financer des dépenses d'équipement. Les emprunts d'un montant supérieur à 75 millions de couronnes (environ 1.8 million d'euros) devront être approuvés par le ministère des Finances. *Après janvier 2005*, la dette totale ne pourra pas dépasser 60 pour cent des recettes courantes de l'exercice précédent, et le service de la dette (intérêts et principal) ne pourra dépasser 25 pour cent des recettes courantes. Certaines communes comme Kosice (deuxième ville de Slovaquie) sont surendettées, mais en 2003 la dette officielle totale des communes ne représentait que 14.7 milliards de couronnes, alors que la dette brute des administrations publiques dépassait 500 milliards de couronnes.

Encadré 9. **La décentralisation** (suite)

Des commissaires aux comptes indépendants examineront les comptes définitifs des administrations infranationales et veilleront au respect des lois, règles budgétaires et plafonds d'endettement en vigueur. Ils devront avertir le ministère des Finances en cas d'infraction. Une procédure de liquidation judiciaire sera mise en place lorsqu'une commune n'aura pas soldé ses comptes dans un délai de 60 jours. Il reste que certaines administrations régionales n'ont pas désigné de commissaires aux comptes indépendants, tirant profit d'une lacune de la législation : les dispositions juridiques en vigueur concernant les VUC ne précisent pas les mesures qui peuvent être prises pour les obliger à respecter la législation.

* Les VUC peuvent négocier des financements auprès des fonds de l'UE et de la BEI.

postes dans un premier temps, avant de devenir progressivement fongibles. Les administrations infranationales, qui ont leur propre interprétation « fédéraliste » de ce processus, estiment qu'elles seront intégralement financées au moyen de dotations globales d'ici à 2005.

Plusieurs questions importantes concernant les conséquences budgétaires de la décentralisation restent pour l'instant sans réponse :

- Sera-t-il possible de planifier, de budgétiser et d'exécuter les opérations financières des administrations publiques sur une base consolidée après la décentralisation, dans une optique à court terme (exercice budgétaire) et à moyen terme (cadre budgétaire pluriannuel) ? Les budgets des administrations infranationales ne seront pas votés par le Parlement national – même si une coordination se révèle nécessaire dans des domaines où les décisions locales en matière de recettes et de dépenses produisent des effets externes au niveau national. Les soldes courants des budgets des administrations infranationales pourront être préservés – en principe – si les règles budgétaires sont appliquées comme il convient, mais les *niveaux* des recettes et des dépenses ne pourront pas être contrôlés, étant donné que les administrations infranationales disposeront de leurs propres sources de recettes (il s'agit principalement de redevances, pour l'instant, et non de véritables pouvoirs d'imposition, lesquels se développeront à l'avenir). Les dépenses en capital seront encore moins contrôlables tant que les VUC et les communes n'auront pas atteint leurs plafonds d'endettement. En définitive, la planification et l'exécution des opérations financières des administrations publiques resteront difficiles, même si des mesures de sauvegarde sont prises pour éviter les dépassements de dépenses excessifs. Il est très important de

parvenir rapidement à une transparence totale des comptes des administrations infranationales et d'appliquer strictement les nouvelles règles budgétaires prescrites à l'échelon infranational.

- Comment la budgétisation fonctionnelle sera-t-elle appliquée dans les domaines dévolus aux administrations infranationales ? Des réductions excessives risquent-elles d'être opérées si un domaine fonctionnel ne revêt pas une priorité suffisante aux niveaux régional et local ? Quel type de service minimum l'administration centrale devra-t-elle fixer dans des domaines essentiels comme l'éducation, les soins de santé et les politiques du marché du travail, tout en évitant la microgestion ? Les budgets fonctionnels au niveau infranational peuvent en principe faciliter la rationalisation des dépenses, mais les transferts de l'administration centrale sont effectués à l'heure actuelle sur la base de catégories économiques. Il n'est pas forcément souhaitable de permettre aux administrations infranationales de réaffecter comme elles l'entendent les fonds alloués par l'administration centrale entre différentes catégories économiques à l'intérieur d'un domaine donné. Cela pourrait, par exemple, conduire à un mauvais entretien des actifs physiques au cas où les autorités politiques souhaiteraient privilégier l'emploi et la rémunération des fonctionnaires. D'un autre côté, les administrations régionales sont mieux à même d'identifier les moyens les plus efficaces d'atteindre les objectifs fixés compte tenu des conditions locales. Dans le domaine des transports publics, par exemple, elles pourraient parvenir à une répartition optimale entre les différents réseaux si on les autorisait à transférer des ressources entre les budgets des chemins de fer et des transports routiers de passagers. Elles seront par ailleurs incitées à faire jouer la concurrence et la rivalité dans chaque mode de transports si elles n'ont aucun intérêt commun avec les prestataires. Une transparence totale des performances des administrations infranationales en matière de prestation de services faciliterait une application responsable et une bonne diffusion de la budgétisation axée sur les résultats. L'administration centrale devrait déployer des efforts spéciaux pour promouvoir cette relative transparence.
- Les administrations infranationales seront-elles des *acheteurs* ou des *prestataires* de services publics ? La stratégie actuelle de l'administration centrale consiste à transférer simultanément la responsabilité du financement des services et celle de leur fourniture. Les administrations infranationales deviennent donc à la fois des prestataires de services, des propriétaires d'entreprise et, du même coup, les otages politiques des intérêts des fournisseurs. C'est là un obstacle à la rationalisation des dépenses publiques lorsque les services publics représentent jusqu'à 30 pour cent de l'emploi et de l'électorat au niveau régional ou local³⁸.

L'expérience de la Slovaquie et d'autres pays de l'OCDE met en évidence des risques sérieux d'enracinement des fournisseurs en cas de décentralisation des dépenses, phénomène qui peut être amplifié par un recours excessif aux dotations de l'administration centrale³⁹. Les déficits hors budget et les arriérés de paiements à l'égard de fournisseurs sont également à craindre⁴⁰. Si l'on veut que le principe suivant lequel « l'argent suit l'utilisateur » soit librement et strictement appliqué, il est indispensable de faire en sorte que les administrations infranationales n'aient aucun intérêt commun avec les fournisseurs.

- Comment optimiser la complémentarité entre les réseaux de services européens, nationaux, régionaux et locaux dans le cadre de la décentralisation ? Comment améliorer la planification et le financement des infrastructures dans les domaines des transports, de l'éducation, de la santé et dans d'autres secteurs de services lorsqu'il existe des externalités ? Le problème est encore plus complexe lorsqu'il existe une interdépendance entre les réseaux d'infrastructures, et donc des risques de chevauchement et d'inadéquation entre des investissements fragmentés. Comment éviter que certaines entités bénéficient indûment de la décentralisation, à la fois en amont et en aval ? Ce problème classique d'externalité des finances publiques se présente sous une forme particulièrement aiguë en Slovaquie en raison de la rapidité de la décentralisation et de la rigueur des contraintes budgétaires. Les autorités devront mettre au point des mécanismes de coopération et de coordination dans les domaines des transports, de l'éducation et de la santé. Une coopération internationale sera également nécessaire avec les pays qui entourent cette petite économie⁴¹.

Réforme du régime de l'emploi public destinée à faciliter les ajustements

Un nouveau régime de l'emploi dans le secteur public est actuellement mis en place, à la suite de l'adoption de deux lois en 2001. La nouvelle *loi sur le service public* concerne plus de 36 000 salariés de l'administration centrale, à l'exclusion des personnels qui assurent des fonctions spéciales dans le cadre de la police, de l'armée, des pompiers, etc. Elle définit des niveaux de qualification minimums qui sont décrits de façon détaillée dans un « catalogue des activités du service public ». Il était prévu que les salariés n'ayant pas ces niveaux de qualification auraient le choix entre démissionner avec une indemnité correspondant à 5 mois de salaire ou accepter un contrat d'emploi précaire. Les salariés ayant les qualifications requises devaient se voir attribuer un statut dit « préparatoire » afin de passer des examens dans un délai de 6 à 24 mois pour devenir des « fonctionnaires ». Cependant, en octobre 2003, pratiquement aucune de ces dispositions n'avait encore pu être appliquée.

La *loi sur la fonction publique* concernait plus de 400 000 salariés des régions, communes, organismes budgétaires et contributifs (établissements d'enseignement, hôpitaux, administrations régionales et de district, caisses d'assurance sociale, théâtres, etc.). Les critères de qualification étaient également énumérés dans un « catalogue ». Les salariés répondant à ces critères et qui en feront la demande deviendront des agents de la fonction publique. Les autres devaient perdre leur poste à partir de mai 2002 en bénéficiant en principe d'une indemnité de licenciement représentant deux mois de salaire. Les licenciements prévus pour mai 2002 concernaient les salariés des centres administratifs des régions et des districts (12 pour cent des premiers et 5 pour cent des seconds, soit au total 770 postes). Le projet initial n'a pas abouti en raison des pressions qui ont été exercées par les ministères opérationnels, mais les objectifs quantitatifs ont été ensuite atteints grâce à une réduction du nombre de postes vacants. Les conflits entre le ministère de l'Intérieur, qui était chargé d'organiser les licenciements, et les ministères opérationnels auraient dû être résolus par le nouvel *Office de la fonction publique*, qui n'a pas pu s'acquitter de sa mission⁴². Il semblerait au contraire que la décentralisation risque de se traduire par un accroissement des effectifs des administrations publiques, les créations de postes au niveau infranational n'étant pas intégralement compensées par des suppressions de postes dans les centres administratifs de district⁴³.

Ces deux lois établissent néanmoins un régime officiellement plus souple en ce qui concerne l'emploi dans le secteur public, lequel continue de faire l'objet de négociations collectives avec les syndicats du secteur public. Le cadre fourni par le nouveau régime pour la formation des salaires est adaptable. Les barèmes de salaire nationaux prescrits par la législation s'appuient sur « l'évolution du salaire privé moyen et du salaire minimum », mais « dans les limites des possibilités du budget de l'État ». Avec les possibilités de rémunération en fonction des résultats et la marge de manœuvre offerte par la budgétisation fonctionnelle, le nouvel environnement devrait favoriser des changements quantitatifs et qualitatifs au niveau de l'emploi public.

Quatre problèmes subsistent toutefois :

- Les nouvelles lois font encore une trop large place à l'avancement à l'ancienneté. Cela nuit au recrutement de spécialistes qualifiés en limitant les ressources disponibles pour l'embauche de nouveaux agents. Les postes de rang supérieur rémunérés en fonction de l'ancienneté représentent 20 pour cent des effectifs du secteur public et une proportion plus élevée de ceux de la fonction publique. Dans l'ensemble du secteur des administrations publiques, seuls 200 à 300 postes « d'élite » peuvent être pourvus, par recrutement direct à un haut niveau sans ancienneté. La répartition de ces postes entre les ministères opérationnels, loin d'être le résultat d'une analyse comparative des besoins de ceux-ci, est le fruit de négociations politiques entre les ministères. Une

attribution plus transparente et mieux coordonnée des nouveaux postes serait souhaitable.

- Le gouvernement a donné un certain nombre d'informations contradictoires quant à la stabilité du nouveau régime d'emploi. Par exemple, les évaluations individuelles mentionnées plus haut, prévues pour 2003, n'ont pas été réalisées. L'applicabilité de la loi sur la fonction publique aux salariés des administrations infranationales n'est pas garantie, même si la plupart des autorités locales y sont favorables, estimant qu'elle facilite l'emploi et les négociations salariales. Certains ministres du gouvernement ont récemment évoqué les « confusions et dispositions illogiques » découlant des lois mentionnées plus haut. Le nouveau régime de l'emploi dans le secteur public doit être totalement clarifié et les dispositions des nouvelles lois sur le service public et la fonction publique doivent être intégralement appliquées.
- Les salariés du secteur public craignent que la rémunération en fonction des résultats n'aboutisse dans la pratique à ramener les salaires au niveau antérieur à l'introduction du nouveau système. Les syndicats des secteurs de la santé et de l'enseignement ont été particulièrement vigilants sur ce point⁴⁴. De fait, le risque de nivellement par le bas des salaires ne peut être écarté si les niveaux d'emploi ne sont pas ajustés. Le problème d'arbitrage entre quantité et qualité est illustré de façon particulièrement inquiétante par le niveau excessivement bas des traitements des enseignants par rapport au salaire moyen, critère sur lequel la Slovaquie se situe au dernier rang des pays de l'OCDE⁴⁵. Le gouvernement devrait indiquer clairement que le cercle vicieux caractérisé par de bas salaires, une faible motivation et des performances médiocres dans les services publics sera éliminé par des réductions d'effectifs et une meilleure rémunération des agents les plus performants.
- Aucune campagne de grande ampleur n'est prévue en ce qui concerne la reconversion des fonctionnaires. La formation, considérée comme un « investissement », se heurte aux mêmes contraintes budgétaires que les autres investissements publics. Ce problème pourrait se révéler sérieux dans les domaines où il est difficile de trouver des travailleurs spécialisés, comme des enseignants formés à l'utilisation de nouveaux outils pédagogiques ou des travailleurs sociaux capables d'exercer leur activité dans un milieu socioculturel difficile. Les besoins de formation sont particulièrement aigus en ce qui concerne la mise en œuvre des nouvelles méthodes de budgétisation et de contrôle financier⁴⁶. La mise en place d'un recyclage efficace pour les fonctionnaires motivés ayant des qualifications insuffisantes doit être considérée comme une priorité et échapper de ce fait aux coupes budgétaires.

Réforme du système de sécurité sociale

Comme on le verra de façon détaillée au chapitre IV, le système de retraite par répartition va se heurter à de sérieux problèmes budgétaires. En mai 2002 et septembre 2003, le gouvernement a adopté un certain nombre de modifications des paramètres de ce système qui, à la faveur d'une évolution démographique favorable, devraient contribuer à améliorer sa viabilité à moyen terme – même si, à plus long terme, la situation demeure instable. Les modifications les plus importantes concernent l'âge de la retraite des femmes, progressivement porté à 60 ans aux termes des dispositions adoptées en mai 2002, et le relèvement de l'âge de la retraite des hommes et des femmes, qui doit passer à 62 ans en vertu d'une décision de septembre 2003. Les prestations seront indexées en partie sur l'inflation et en partie sur les salaires. Les autorités s'attendent à ce que ces réformes permettent de rééquilibrer les comptes du système de retraite par répartition, alors qu'un déficit de 4 pour cent du PIB était précédemment prévu à l'horizon 2030⁴⁷. Il serait possible de porter progressivement l'âge de la retraite à 65 ans pour l'ensemble des travailleurs, hommes et femmes.

La création d'un deuxième pilier, financé sur fonds privés, pour compléter le système par répartition, a été votée par le Parlement et prendra effet en 2005. Une partie (9 pour cent) du taux de cotisation de 28 pour cent serait affectée au financement de ce deuxième pilier. De ce fait, les recettes au titre du premier pilier se trouveraient amputées de l'équivalent d'environ 1 pour cent du PIB par an, manque à gagner qui devra donc être financé sur le budget⁴⁸.

Le système de soins de santé va aussi engendrer des pressions budgétaires croissantes, prenant la forme d'une accumulation d'arriérés de paiement aux divers niveaux de financement. Le gouvernement actuel a adopté des mesures dans le but de stabiliser la dette, ainsi qu'une nouvelle stratégie de réforme mettant l'accent sur la transparence du système. C'est ainsi que trois projets de loi présentés au Parlement en 2003⁴⁹ prévoient à la fois une couverture obligatoire et une couverture volontaire, mettent en place un cadre réglementaire pour l'assurance-maladie, transforment les compagnies d'assurance-maladie en sociétés anonymes et définissent les prestations de base garanties par l'assurance-maladie obligatoire. Les prestataires de services doivent signer un contrat avec les compagnies d'assurances qui seront mises en concurrence, et cette pression concurrentielle devrait responsabiliser les prestataires de services et les assureurs. Pour ce qui est des assurés, une participation financière a été instituée afin de les dissuader de multiplier inutilement des consultations médicales. L'assurance privée pourrait couvrir les services exclus de la couverture de base ainsi que d'autres services comme un accès plus rapide aux interventions chirurgicales non urgentes et des conditions d'hospitalisation plus confortables. La mise en place d'une assurance privée vise en partie à mettre un terme à un usage de longue date consistant à verser de l'argent aux médecins pour bénéficier d'un accès privilégié aux soins.

Se fondant sur l'hypothèse que la mise en œuvre de cette réforme permettra effectivement de limiter les dépenses de santé obligatoires grâce aux compagnies d'assurance-maladie, le dernier programme économique de préadhésion prévoyait que les comptes du secteur de la santé s'équilibrent sur la période 2004-2006. Cependant, plusieurs incertitudes subsistent. Premièrement, l'expérience de pays qui ont adopté un modèle comparable d'assurance sociale fondé sur la concurrence révèle que les dépenses sont plus difficiles à maîtriser qu'on ne le pense⁵⁰. Deuxièmement, cela est particulièrement vrai si les capacités des établissements de soins restent excédentaires, et il faudra voir dans quelle mesure le fait de rendre les administrations régionales et locales propriétaires des hôpitaux permettra d'ajuster les capacités. Troisièmement, l'alignement des salaires et des prix du secteur de la santé sur les niveaux moyens observés dans le reste de l'économie va exercer des pressions considérables sur les dépenses⁵¹.

Recommandations

Le gouvernement slovaque a réagi à l'aggravation rapide des problèmes budgétaires en transformant de fond en comble les institutions. C'est là l'occasion d'améliorer la gestion budgétaire de la Slovaquie et de la faire passer au dessus de la moyenne en la rapprochant des méthodes budgétaires les plus efficaces utilisées dans les pays de l'OCDE. Cette ambition soulève deux principales questions :

- Une telle transformation rend-elle l'assainissement immédiat des finances publiques plus facile ou plus difficile – en d'autres termes, y a-t-il un prix budgétaire à payer à court terme ?
- Le transfert des compétences en matière de dépenses risque-t-il d'être excessif et trop rapide compte tenu des compétences professionnelles et techniques disponibles au niveau des administrations infranationales, ce qui pourrait compromettre l'assainissement des finances publiques ?

Il est indéniable qu'une transformation complète des institutions budgétaires se traduira par des coûts à court terme : coûts administratifs et coûts d'apprentissage, mais aussi coûts budgétaires de dépenses et d'engagements qui jusqu'alors n'apparaissaient pas dans le budget. Cette explicitation des dépenses est justifiable mais doit être expliquée de façon appropriée aux interlocuteurs nationaux et internationaux. En particulier, le deuxième pilier du système de retraite et la budgétisation des pertes enregistrées par les entreprises de service public au titre de leurs obligations de service public vont certainement alourdir la charge du budget.

Plusieurs observateurs sont favorables à un processus de décentralisation plus progressif. Une telle stratégie serait certainement plus prudente. Cependant, compte tenu de la dynamique politique qui s'est déjà instaurée dans les régions et communes, il sera sans doute difficile de revenir en arrière. Plusieurs initiatives budgétaires ont déjà été lancées au niveau territorial et local. Dans ces conditions, il

importe de mettre en place rapidement des mesures de sauvegarde permettant de réduire au minimum les risques budgétaires supplémentaires entraînés par la décentralisation. En particulier, il est indispensable de renforcer les procédures budgétaires applicables au sein des administrations régionales et communales et de soumettre sans tarder les fonctions et les procédures à des audits rigoureux (dans les transports, l'éducation et d'autres services publics coûteux, par exemple).

Les recommandations ci-après concernent les nouvelles mesures qui permettraient aux autorités slovaques de mieux faire face à ces problèmes immédiats (encadré 10).

Encadré 10. **Recommandations relatives à la réforme du secteur public**

1. Définir un profil d'évolution des dépenses, en termes réels, dans le cadre budgétaire à moyen terme qui sera annexé à la loi de finance 2005. Ce profil d'évolution devra être déterminé sur la base d'une estimation prudente de la croissance tendancielle et des recettes fiscales.
2. Rendre ce profil d'évolution des dépenses aussi contraignant que possible et en faire un élément central des prévisions économiques à moyen terme présentées à l'Union européenne.
3. Revoir *tous* les programmes de dépenses, y compris les programmes dits « obligatoires » du fait de la législation, sans limiter les analyses coûts-avantages aux dépenses « discrétionnaires ». Il faudra continuer d'améliorer les paramètres des systèmes de retraite, de protection sociale et de prestations familiales.
4. Les progrès importants accomplis sur la voie de la réforme des retraites devraient aider à modérer les pressions à moyen terme sur le système. Prévoir de porter progressivement à 65 ans l'âge normal du départ à la retraite.
5. Déterminer l'objectif de dépenses à moyen terme sur la base d'une vision stratégique des priorités de dépenses fonctionnelles. Le profil d'évolution des dépenses à moyen terme devra faire l'objet d'une décomposition fonctionnelle.
6. Diffuser une « culture du résultat » dans toutes les fonctions de budgétisation, de contrôle financier et d'audit des administrations publiques. Ajuster complètement le cadre juridique à cet effet.

Encadré 10. Recommandations relatives à la réforme du secteur public (suite)

7. Achever la budgétisation en comptabilité de trésorerie et le suivi à l'aide d'indicateurs en comptabilité d'exercice, ce à tous les niveaux d'administration.
8. Prévoir des réductions de dépenses en cas de moins-values de recettes après la mise en œuvre de la réforme fiscale de 2004, afin d'éviter un dérapage budgétaire comparable à celui de 2002. Sélectionner des postes de dépenses moins prioritaires qui pourront être supprimés en pareil cas.
9. Consacrer le produit des privatisations à la réduction de la dette et à la réforme des retraites. Constituer un fonds de réserve pour la réforme des retraites (pour stabiliser les ressources du premier pilier par répartition et, si le deuxième pilier est mis en place, pour atténuer le coût budgétaire de celui-ci).
10. Élaborer un plan à long terme de développement des infrastructures nationales. Définir des objectifs de développement des réseaux ferroviaire, routier, aérien et fluvial et des réseaux de communications. Ce plan devra être intégré aux plans de développement des réseaux européens.
11. Développer la coopération et la coordination entre administrations infranationales voisines pour la planification des infrastructures d'intérêt commun en matière de transport, d'éducation et de santé. Améliorer la coopération avec les pays voisins pour le développement de réseaux de transport transfrontaliers.
12. Préciser les contributions respectives des instances européennes et des acteurs nationaux, infranationaux et privés (y compris les partenariats entre secteur public et secteur privé) à la réalisation des plans de développement des réseaux.
13. Remédier au manque d'efficacité des entreprises d'État en les soumettant pleinement aux disciplines de la concurrence commerciale et de l'actionnariat privé. Privatiser séparément le segment fret de la compagnie de chemins de fer et le confier à un opérateur international qualifié, et promouvoir la concurrence dans les services de transport de passagers par chemin de fer.
14. Ajuster les capacités des services publics (installations et effectifs) de façon proactive, en fonction d'objectifs liés au service et à la disponibilité des infrastructures. Ne pas recourir à des ajustements a posteriori des restrictions budgétaires (ces ajustements aboutissent à une diminution involontaire des infrastructures et à un phénomène d'antisélection quant à la qualité du personnel).
15. Utiliser une partie de la marge de manœuvre budgétaire dégagée par les ajustements opérés dans la fonction publique pour accroître les salaires et les primes de manière à retenir et à recruter du personnel de qualité. Rendre plus transparente la création de nouveaux postes et améliorer la coordination entre les ministères.

Encadré 10. Recommandations relatives à la réforme du secteur public (suite)

16. Clarifier le nouveau régime de l'emploi dans le secteur public et appliquer intégralement les dispositions des nouvelles lois sur le service public et la fonction publique. Veiller à ce que le cercle vicieux des bas salaires, de la motivation insuffisante et des performances médiocres dans les services publics soit supprimé grâce à une réduction des sureffectifs à une amélioration des rémunérations.
17. Assurer le recyclage des fonctionnaires motivés ayant des qualifications obsolètes. Cette action doit être l'une des priorités de la réforme du secteur public, et les programmes correspondants doivent être épargnés par les coupes budgétaires.
18. Dans les domaines où la segmentation entre communes nuit à l'efficacité de l'offre, encourager un regroupement des services au niveau intercommunal ou régional (VUC).
19. Faire jouer la concurrence et appliquer le principe selon lequel « l'argent suit l'utilisateur » dans les services financés sur le budget. Laisser jouer la concurrence entre les organismes nationaux et régionaux, les organismes à but non lucratif et les prestataires commerciaux. Réduire au minimum les distorsions de la concurrence engendrées par des différences de structure de propriété.
20. Contribuer à doter les administrations infranationales de compétences professionnelles dans les domaines de la budgétisation à moyen terme, de la programmation budgétaire, de la comptabilité d'exercice et des audits et autoévaluations axés sur les résultats.
21. Éviter que les réformes sur le front de la décentralisation ne génèrent des failles susceptibles de compromettre l'intégrité des paiements et des marchés publics. Les capacités en matière de marchés publics, de contrôle financier et d'audit doivent être renforcées dans toutes les administrations infranationales.
22. Rendre totalement transparents les comptes des administrations infranationales et appliquer intégralement les nouvelles règles à l'échelon infranational.
23. Définir des normes de qualité minimales pour les services garantis par la Constitution et en suivre l'application au niveau infranational tout en évitant la microgestion. Subordonner les dotations de l'administration centrale, de même que l'adoption éventuelle d'un système de dotations globales, au respect de ces normes par les administrations infranationales.
24. Mettre en place un cadre juridique propice à un audit fonctionnel axé sur les résultats dans tous les domaines des dépenses publiques, aux niveaux central et infranational. Financer des institutions et des projets d'audit des programmes universitaires, des programmes privés et des programmes infranationaux. Diffuser largement les résultats de ces audits.

Notes

1. Voir Sabol et Hošková, 2003.
2. Environ 5 pour cent, contre 4 pour cent il y a un an. Voir les rapports mensuels de Dun & Bradstreet sur la solvabilité de 5 000 entreprises tchèques et de 1 000 entreprises slovaques. Les trois quarts environ des entreprises menacées (catégorie IV) risquent de faire faillite au cours des douze mois à venir. Leur probabilité de faire faillite est 150 fois plus élevée que celle des entreprises qui se montrent les plus ponctuelles en matière de paiements (catégorie I). (www.dbis.cz/speng/press/press_release_0603.htm).
3. À supposer qu'un quart des effectifs des entreprises déficitaires disparaissent, ce qui impliquerait une baisse d'environ 7 pour cent de l'emploi total, et que la rationalisation dans le secteur public réduise la part des effectifs des administrations publiques dans l'emploi total jusqu'au niveau de la moyenne OCDE, ce qui impliquerait une baisse d'environ 3 pour cent de l'emploi total, le nombre total d'emplois vulnérables peut être estimé aux environs de 10 pour cent de l'emploi total.
4. Le nouveau système d'imposition, qui se caractérise par un plafond d'abattements plus élevé, augmentera la rémunération nette des travailleurs peu qualifiés et pourrait avoir un effet modérateur sur les salaires.
5. *Études économiques de l'OCDE – République slovaque*, juin 2002.
6. Pour l'exercice s'achevant le 31 décembre 2002, la Banque nationale de Slovaquie a notifié une perte de 24 836 millions de couronnes, pour des recettes de 45 104 millions de couronnes et des coûts de 69 940 millions. Les pertes résultaient principalement des opérations en devises (voir le tableau ci-dessous). Pour 2003, on peut s'attendre à une perte d'ampleur comparable.

Recettes et coûts de la BNS en 2002-03 (en millions de couronnes)

	2002	Janvier-septembre 2003
Recettes financières	44 897	30 183
Gains de change réalisés	15 463	16 294
Gains de change latents	-1	17
Coûts financiers	-67 946	-47 368
Pertes de change réalisées	-31 832	-24 716
Pertes de change latentes	-7 513	-5 098
Recettes d'exploitation	207	143
Coûts d'exploitation	-1 994	-1 315
Perte totale	-24 836	-18 357

Source : BNS.

7. Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.
8. Pour le secteur des administrations publiques et dans l'optique des Statistiques financières publiques (SFP).
9. Le niveau réel des passifs publics en 1993 était probablement loin d'être négligeable, si l'on prend en compte les engagements résultant des accords bilatéraux conclus avec la République tchèque sur le partage des passifs fédéraux, ainsi que la dette implicite du système de retraite par répartition.
10. Les écarts des recettes et dépenses effectives en 2003 par rapport aux montants budgétisés et prévus sont pris en compte de façon inégale par les méthodologies existantes. Certains revenus non fiscaux ne sont pas considérés comme des recettes courantes et devraient figurer parmi les postes extrabudgétaires dans la comptabilité SEC-95, tandis que l'accumulation continue d'arriérés dans les secteurs de l'éducation et de la santé n'est pas correctement enregistrée dans la comptabilité de trésorerie. Des problèmes de transparence subsistent en ce qui concerne la consolidation des recettes et des dépenses des administrations publiques pendant le processus de décentralisation, et la qualité des comptes pour 2002 et 2003 s'en trouve fortement altérée. Ces problèmes de mesure rendent difficile un suivi précis de l'orientation budgétaire.
11. Les données budgétaires historiques et récentes sont disponibles sur une base SFP, tandis que les plans et prévisions du gouvernement sont établis sur une base SEC-95.
12. Le ministère des Finances estime que des réductions de la consommation publique hors salaires jusqu'à concurrence de 1.5 pour cent du PIB sont techniquement possibles à un horizon de quatre ans.
13. Les autorités ont recherché une assistance internationale pour analyser les pressions budgétaires à long terme et évaluer les options de réforme disponibles en vue de transposer en Slovaquie les méthodes modernes de budgétisation à moyen terme, de programmation fonctionnelle et de gestion du Trésor et de la dette. En avril 2003, le ministère des Finances a annoncé que la Banque mondiale accordera un prêt de 5.6 millions de dollars des États-Unis sur quatre ans au titre de la réforme budgétaire. Bien que ses modalités n'aient pas été spécifiées, ce prêt sera affecté à des projets destinés à appuyer le processus de préparation des budgets de l'État. Ces projets devraient inclure l'amélioration de l'analyse macroéconomique et de la gouvernance du système du Trésor. La Banque mondiale soutient également un projet destiné à améliorer l'analyse des « incidences économiques de la législation » et un expert juridique de la Banque a été récemment détaché au ministère de la Justice. Le Trésor des États-Unis a conseillé le ministère des Finances en 2000-2001 pour la mise en place de la budgétisation fonctionnelle et des techniques de budgétisation par programme, notamment par le biais d'une application pilote en coopération avec le ministère de l'Éducation. La Commission européenne apporte aussi son concours dans le cadre de subventions de projets et d'« opérations jumelées » entre le gouvernement slovaque et les autorités budgétaires d'autres États membres de l'Union européenne. Enfin, le Fonds monétaire international a lancé récemment un « Examen des dépenses publiques » consacré à la République slovaque.
14. Les cotisations de sécurité sociale seront ramenées de 50.8 à 46.5 pour cent des coûts salariaux totaux à compter de janvier 2004. De nouvelles réductions seront nécessaires pour abaisser le taux de chômage aujourd'hui élevé. Les coins fiscaux sur le travail et les déséquilibres entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sont particulièrement prononcés parmi les travailleurs à bas salaires et doivent être corrigés d'urgence (voir les chapitres I et IV).

15. Ces coûts sont en partie masqués en Slovaquie en raison des arriérés de paiement extrabudgétaires du secteur hospitalier, qui sont périodiquement « épongés » par l'État. Rien qu'en 2002, ces arriérés ont atteint 1.5 pour cent du PIB.
16. Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.
17. Le rapport de dépendance des personnes âgées est actuellement de l'ordre de 15 à 16 pour cent, contre plus de 20 pour cent dans les autres anciens pays en transition.
18. La Slovaquie est un petit pays et son territoire n'est fragmenté par aucun obstacle naturel. Si les problèmes de transport pouvaient être résolus, les régions orientales pourraient s'intégrer rapidement et pleinement à l'économie nationale et devenir des destinations intéressantes pour les investissements en Europe centrale. D'après des enquêtes très récentes auprès des investisseurs, les difficultés de transport ont un effet dissuasif.
19. L'état de santé de la population ne dépend qu'en partie de la qualité des services de santé. Il est également influencé par des facteurs comme le niveau de revenu, l'éducation, la nutrition, les conditions de travail, etc.
20. Monographie de la Banque mondiale, 2002.
21. Suivant la méthode du SEC-95 et abstraction faite des coûts de restructuration des banques. Le déficit devait être ramené de 4.7 à 3.3 pour cent du PIB compte tenu des coûts de restructuration des banques.
22. D'après une évaluation récente de l'infrastructure routière par la Banque mondiale, « un manque d'entretien entraîne une dégradation progressive de l'infrastructure de transport existante ». Pour combler le retard accumulé à cet égard et adapter la capacité du réseau de base et celle du réseau autoroutier, il faudrait 2.3 fois plus de crédits. La Banque mondiale estime que cette situation « n'est pas viable au delà du très court terme ».
23. Voir *Études économiques de l'OCDE, Slovaquie*, 1996, 1999.
24. Des chapitres spéciaux ont été créés pour le Trésor et la dette ; les montants qui y sont inscrits peuvent être dépassés si la situation financière l'exige.
25. Information provenant de la Cour des comptes.
26. Les dépenses de sécurité sociale sont celles qui font l'objet des dépassements les plus importants, notamment dans le domaine de la santé. Les caisses d'assurance-maladie soumettent leurs prévisions budgétaires au ministère de la Santé, mais les augmentations de coûts non budgétisées, les dépenses pharmaceutiques non financées et les déficits *ex post* du secteur hospitalier sont devenus monnaie courante.
27. En 2002, année d'élections, les prévisions de dépenses ont été massivement dépassées à la suite d'augmentations de pensions et de salaires décidées en cours d'année.
28. En 2003, l'État pourrait consacrer à la réduction de la dette une partie de ses recettes limitées au titre de la privatisation.
29. D'après le ministère de l'Environnement, les « anciennes contraintes qui pèsent sur l'environnement » devraient atteindre 21 milliards de couronnes, soit environ 2 pour cent du PIB, dont 12 milliards sur des sites contaminés et 0.34 milliard pour l'assainissement d'anciennes bases militaires soviétiques. Il y a aussi d'autres estimations, plus élevées, des obligations au titre de l'environnement (voir la section ci-après sur le développement durable).
30. Les paramètres du système de retraite n'étant pas stabilisés, le calcul des obligations au titre des pensions ne peut être que très approximatif (voir plus loin).

31. Ces lignes directrices s'appuient sur les expériences de budgétisation fonctionnelle menées aux États-Unis et dans certains pays européens, ainsi que sur les conseils formulés par les autorités budgétaires de ces pays.
32. Y compris le ministère de l'Éducation, la Cour suprême et l'Académie des sciences.
33. En vertu de ce programme, les tarifs résidentiels de l'électricité seraient relevés de 40 pour cent, et ceux du gaz de plus de 100 pour cent. Étant donné l'impact de ces majorations sur l'inflation et le revenu réel (les prix administrés représentent près de 20 pour cent du panier de produits retenus pour le calcul de l'indice des prix à la consommation), un ajustement progressif est prévu.
34. En échange de subventions globales, ZSR s'est engagé à mettre un terme à tout emprunt non officiel et à l'augmentation de ses arriérés de paiement, tout en fermant 25 lignes régionales. Il est encore trop tôt pour dire si les résultats obtenus sont conformes aux termes de l'accord – les failles sont encore nombreuses dans ce secteur.
35. Les garanties concernant des risques élevés seront prudemment comptabilisées à 100 pour cent de la valeur nominale.
36. Voir Diamond (2002).
37. Les administrations infranationales ne reçoivent qu'une part très réduite des recettes fiscales totales. Celle-ci n'était que de 5 pour cent en 2001 pour les communes.
38. C'est effectivement le cas dans de nombreuses régions de Slovaquie.
39. Un recours excessif aux dotations de l'administration centrale peut inciter les administrations infranationales à chercher à négocier des subventions supplémentaires plutôt que de réaliser des économies. Le problème se pose souvent dans les pays comme l'Irlande, la Suisse et, jusqu'à une date récente, l'Italie, qui utilisent des subventions affectées calculées sur la base des coûts effectifs ex post pour financer des services publics locaux, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'aide à l'emploi (voir Joumard et Kongsrud, 2003).
40. Des indices de plus en plus nombreux conduisent à penser que des arriérés ont été accumulés et que des dettes non autorisées ont été contractées dans les secteurs de l'enseignement et de la santé en 2002 et 2003, lorsque ces derniers relevaient à la fois de la compétence de l'administration centrale et de celle des administrations régionales et locales. Les pressions politiques en faveur de la réouverture des 25 lignes ferroviaires locales déficitaires, souvent relayées par les autorités régionales, se sont aussi intensifiées pendant la même période.
41. Ce problème est particulièrement bien illustré par les liaisons entre le nord de la Hongrie et le sud de la Slovaquie en matière de transports et de communications, qui restent très insuffisantes. La première région manque de main-d'œuvre, alors que la seconde connaît un chômage massif. Leurs marchés du travail ne sont pas intégrés et la mobilité interrégionale est faible. Une coordination des politiques en matière d'infrastructures routières et de programmes du marché du travail pourrait améliorer la situation à l'échelle régionale.
42. D'après un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur chargé des réductions d'effectifs, le dernier amendement à la loi sur la fonction publique crée de nouveaux obstacles administratifs aux licenciements, car chaque cas doit faire l'objet de consultations avec l'Office de la fonction publique.
43. La décentralisation se heurte au même problème en République tchèque.
44. Faute d'un consensus avec les syndicats d'enseignants, le principe de rémunération au résultat pour les enseignants des établissements primaires et secondaires a été aban-

donné en 2003. Les professeurs et les établissements de l'enseignement supérieur se sont vu offrir la possibilité de choisir entre le système de rémunération classique et la rémunération au résultat.

45. OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2003.
46. Un programme d'assistance récent OCDE-SIGMA relatif à la mise en place de systèmes de contrôle interne des finances publiques dans l'administration publique souligne la nécessité d'une reconversion : « Nombre de nos recommandations, si elles sont mises en œuvre, se traduiront par de nouveaux changements complexes et importants dans les méthodes de travail actuelles... en principe, une organisation budgétaire aura besoin d'un système comptable ayant à peu près les mêmes fonctionnalités que celui d'une entreprise moyenne... Non seulement le système comptable servira au contrôle financier, mais il jouera un rôle important dans la gestion de l'organisation budgétaire ». L'accent est mis également sur les besoins de formation dans le domaine de la lutte contre la fraude : « À ce jour, très peu d'enquêtes ont été réalisées pour détecter les cas de fraude. Il faudra donc doter les équipes concernées de ressources suffisantes et leur assurer une formation appropriée » (OCDE-SIGMA, 2003).
47. La Banque centrale a récemment mis en garde contre le caractère excessivement optimiste des hypothèses utilisées pour la réforme du système de retraite.
48. Une partie du produit des privatisations récentes, représentant 6 pour cent du PIB, a été mise en réserve pour financer cette réforme. Cependant, les besoins seront plus importants, étant donné que l'équivalent de plus de 1 pour cent du PIB sera ainsi affecté à d'autres emplois chaque année pendant une période de transition de 20 à 30 ans.
49. Deux de ces trois projets de loi ont déjà été adoptés. Celui qui redéfinira la couverture universelle fait actuellement l'objet d'un examen interministériel et devrait être voté au début de 2004.
50. La concurrence sur le marché de l'assurance-maladie n'a pas abouti aux réductions de coûts prévues, pour un certain nombre de raisons. En particulier, les assureurs, même s'ils en ont la possibilité, n'ont pas passé de contrats sélectifs avec des prestataires ou négocié avec eux des améliorations qualitatives ou une meilleure gestion des soins, notamment dans les pays où, traditionnellement, les assureurs avaient l'obligation de passer des contrats avec tous les prestataires.
51. Ce processus va en outre être accentué par l'intégration de la Slovaquie aux marchés de l'Union européenne dans les domaines des produits pharmaceutiques, de l'équipement médical et des professions de la santé. D'après une estimation récente du coût budgétaire prévisible de l'alignement des salaires et des prix dans le secteur de la santé, des pressions importantes devraient s'exercer sur les dépenses en République tchèque voisine. Voir *Études économiques de l'OCDE, République tchèque*, 2003.
52. On trouvera des études récentes sur les perceptions de la corruption par le secteur des entreprises sur le site web du chapitre de Transparency International concernant la Slovaquie (www.transparency.sk).
53. Les autorités tchèques, en revanche, ont, semble-t-il, mieux réussi jusqu'ici à combattre la criminalité économique. Plusieurs anciens hauts fonctionnaires, y compris d'anciens ministres des Finances, ont été condamnés. Bien que la corruption soit importante dans les deux pays, le système juridique tchèque paraît plus solide pour ce qui est de la qualité de la législation et de la mise en œuvre. Cette situation pourrait bien s'expliquer par l'absence de véritable tradition juridique en Slovaquie avant sa séparation de la République tchèque en 1993. Jusqu'alors, la jurisprudence tchèque

et slovaque était essentiellement formulée à Prague. Les autorités les plus expérimentées chargées de la mise en œuvre de la loi étaient aussi basées dans la partie tchèque de l'ancienne Fédération.

54. Pour améliorer la situation, en 2003 les autorités ont recruté 400 agents chargés du traitement des affaires judiciaires au jour le jour, et 200 autres doivent être embauchés en 2004.
55. Les autorités ont élaboré une législation visant à rationaliser les procédures d'appel, qui devrait entrer en vigueur d'ici à une année.
56. Une illustration récente de cette situation est le pourcentage relativement faible d'adultes slovaques (36 pour cent) qui estiment que la législation prévue sur les conflits d'intérêt devrait s'appliquer aussi aux administrations régionales (*www.transparency.sk*).
57. D'après des recherches réalisées pour Transparency International Slovensko, les sociétés à capitaux étrangers introduisent des normes éthiques plus strictes en Slovaquie que celles appliquées par les entreprises nationales. Ces effets de démonstration sont importants. Ils seront vraisemblablement renforcés par la perte de pertinence des « jeux » exceptionnels comme la privatisation et l'influence croissante des « jeux » répétés comme une activité d'entreprise continue, à mesure que le respect mutuel des règles aura des retombées positives. Voir « Ako vnímajú korupciu podnikatelia », *Hospodárske noviny*, 27 août 2003.
58. Le nouveau régime devrait libérer le personnel du Registre commercial de la lourde charge que représente l'examen des données de fond contenues dans les documents soumis, lui permettant de ne s'occuper que des aspects de procédure du processus d'enregistrement. Dans ces conditions, ce sont les agents économiques engageant des transactions avec des entreprises nouvellement enregistrées qui supporteront le coût de la collecte d'informations sur les antécédents de ces entreprises.
59. Voir l'analyse sur les emplois précaires et la note méthodologique connexe au premier chapitre.
60. Voir l'entretien avec le ministre de la Justice, *Trend*, 3 juillet 2003.
61. Ce cadre est essentiellement fondé sur la législation qui prévoit une simplification des opérations de transfert (loi 175/1999), des incitations à l'investissement semblables à celles en vigueur dans les pays voisins (loi 565/2001), des allègements d'impôts (loi 366/1999), des subventions à la création d'emplois et au recyclage (modifications de la loi 387/1996), une aide aux parcs industriels (loi 193/2001) et une aide de l'État (loi 434/2001).
62. Outre la compagnie d'électricité, le groupe d'entreprises stratégiques comprend des entités vendues en partie à des investisseurs stratégiques (Compagnie slovaque du gaz, Transpetrol, Slovak Telecom, Compagnie slovaque d'assurances, Caisse d'épargne slovaque) ainsi que des entités appartenant entièrement à l'État (Compagnie slovaque des eaux, Poste slovaque, Chemins de fer slovaques et Entreprises slovaques des forêts) et des sociétés régionales d'autocars contrôlées par l'État. Les autorités ont décidé récemment de privatiser les entreprises stratégiques au cas par cas, se réservant le droit de vendre l'ensemble des actions. La modification correspondante de la loi sur les entreprises stratégiques doit encore être approuvée par le Parlement.
63. Voir Bella et Durkovic (2003) pour un examen détaillé. Voir aussi « Dispute Between Slovak Telecom and eTel Continues », *ISI News*, août 2003.

64. Voir « Ability of Telecommunications Office to Use its New Powers Doubted », ISI News, septembre 2003.
65. En juillet 2002, le Bureau des télécommunications de la République slovaque a accordé à Profinet.sk (un fournisseur de services d'Internet) une licence GSM et UMTS, car c'était le seul soumissionnaire pour la licence combinée GSM/UMTS. Profinet est ainsi devenu le troisième opérateur de téléphonie mobile dans le pays, mais en septembre 2002, les licences GSM et UMTS lui ont été retirées car il n'a pas été en mesure de s'acquitter à temps du premier versement correspondant au droit de licence..
66. Consommation annuelle supérieure à 40 GWh.
67. À la date du 30 juin 2003.
68. En fait, certains ménages ont apparemment subi d'importantes augmentations des tarifs en même temps qu'une dégradation de la qualité du service. Les difficultés des consommateurs face aux distributeurs d'énergie en position de monopole ont souvent été décrites dans la presse quotidienne slovaque. Voir, par exemple, « Energetika zosťáva monopolom », Hospodárske noviny, 7 mai 2003.
69. L'autorité de la concurrence a réussi notamment à être persuasive dans le cas d'une centrale d'énergie pour laquelle le réseau de transport a été séparé du producteur en place et les participations de contrôle dans les distributeurs régionaux ont été vendues à différents investisseurs stratégiques. Mais la compagnie du gaz (SPP) a été privatisée globalement.
70. Par exemple, la plus haute cour d'appel a infirmé en juin 2003 une décision de l'autorité de la concurrence dénonçant l'exploitation abusive d'une position dominante par l'opérateur de téléphone en place (ST).
71. Cette ventilation est fondée sur les statistiques de la Banque nationale slovaque concernant les nouveaux prêts dans le secteur non financier pendant les quatre premiers mois de 2003. On ne dispose pas de données comparables pour des périodes antérieures.
72. Pour des précisions sur les programmes de prêts, voir Agence nationale pour le développement des petites et moyennes entreprises (2002), pp. 46-7.
73. Ce projet a pris du temps en raison des consultations et de la coopération nécessaires entre les autorités de surveillance en place.
74. En juin 2003, Kontinuita détenait 5 pour cent du marché de l'assurance-vie.
75. L'indemnité maximale consentie à une victime d'un accident automobile en Slovaquie l'an dernier a été environ 4 fois plus élevée que les montants maximaux consentis par les tribunaux en Allemagne ou au Royaume-Uni, 10 fois plus élevée que le maximum consenti en Espagne et plus de 20 fois plus élevée que celui consenti en République tchèque. Voir Trend, 12 juin 2003.
76. Situation au 30 juin 2003.
77. Dans les régimes d'assurance automobile sans égard à la faute, la responsabilité n'est pas établie en cas d'accident. Les conducteurs en cause soumettent des déclarations à leurs compagnies d'assurances respectives et reçoivent un dédommagement immédiat sans que soient impliqués des avocats, des tribunaux et des juges. Les dommages subjectifs (douleur, stress émotionnel, etc.) ne sont en général pas couverts, alors les dédommagements pour blessures sont assujettis à des plafonds prédéterminés. On trouve des systèmes d'assurance sans égard à la faute dans certains États des États-Unis et en Colombie-Britannique (Canada).

78. Le prix de la reprise obligatoire ne peut être inférieur à la valeur moyenne de l'action durant les 6 mois précédant la reprise. Dans le cas de Slovnaft, la valeur moyenne de l'action a été portée d'environ 1 093 couronnes slovaques à 1 379 couronnes slovaques par une seule transaction effectuée cinq jours avant que MOL n'achète la participation majoritaire. MOL a demandé à l'Autorité des marchés financiers d'approuver la prise de contrôle au prix de 1 200 couronnes par action ; cette offre a été rejetée par l'Autorité. MOL a ensuite demandé à l'Autorité des marchés financiers d'approuver la reprise au prix de 1 379 couronnes par action, et cette offre a été agréée le 29 octobre 2003. Toutefois, en décembre 2003 MOL n'avait pas donné suite à l'offre approuvée.
79. On distingue des fonds « prudents », « équilibrés » et « axés sur la croissance ». Les fonds présentant les risques les plus élevés ne seront accessibles qu'aux cotisants ayant un horizon de placement à long terme, c'est-à-dire à ceux qui sont loin de la retraite. Les personnes proches de la retraite ne seront autorisées à investir que dans les instruments les plus sûrs.
80. Au lieu de créer une nouvelle autorité nécessairement moins expérimentée.
81. L'étude économique précédente de l'OCDE sur la République slovaque (2002) contenait un chapitre consacré au marché du travail, dans lequel l'accent était mis sur le chômage élevé et le développement du capital humain.
82. Les ratios correspondants pour les autres pays de l'OCDE ayant un secteur public de grande taille sont de 14.5 pour cent en Espagne, 16 pour cent en Italie, 18 pour cent au Portugal et 18 pour cent en Belgique, toutes valeurs inférieures à celle de la Slovaquie. La France accuse un taux un peu plus élevé, à 23 pour cent.
83. La proportion de bénéficiaires de prestations d'invalidité dans la population d'âge actif observée en Slovaquie dépasse de 3½ points de pourcentage celle de la République tchèque, pays où sont appliquées des dispositions comparables.
84. Les autorités slovaques exigent désormais qu'au moins une demande d'emploi attestée soit effectuée toutes les deux semaines. Face à l'afflux de demandes émanant de chômeurs, de nombreuses petites entreprises auraient refusé de les prendre en compte afin de réduire leurs frais de traitement ; d'autres ont commencé à délivrer de fausses attestations en échange de versements d'argent illicites.
85. D'après une analyse du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille, il existe un lien clair et statistiquement significatif entre la baisse récente du chômage recensé et la diminution observée du nombre des bénéficiaires de l'aide au revenu. Si la contraction du taux de chômage officiel était due uniquement à des radiations du registre, le coefficient de pente de la régression du nombre de bénéficiaires de l'aide au revenu sur le nombre de chômeurs recensés (correction faite des variations saisonnières et de l'emploi dans les travaux publics) serait non significatif. Le nombre effectif de personnes radiées du registre a pu être estimé à partir de données sur l'emploi et le chômage tirées de l'enquête sur la population active. Cependant, des doutes existent en ce qui concerne l'exactitude des chiffres du chômage tirés de l'enquête sur la population active, surtout depuis l'inclusion des travaux publics en 2001 : ceux-ci sont inégalement répartis entre les régions, or l'échantillon utilisé est représentatif au plan régional.
86. D'après un rapport établi par la société Trexima (www.trexima.sk) pour le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille, la proportion de travailleurs percevant le salaire minimum lors du dernier trimestre de 2002 s'échelonnait de 0.8 pour cent dans la région de Bratislava, à 1.5 pour cent dans les régions de Presov et de Trnava.

87. Deux pour cent des ménages vivent dans des appartements dont les loyers sont réglementés.
88. Voir « Informácia o nákladoch na dopravu a ich vplyv na flexibilitu pracovného trhu a územnú mobilitu pracovnej sily », 25.03.2002, www.employment.gov.sk.
89. *Ibid.*
90. La capacité insuffisante des universités slovaques incite un nombre croissant d'étudiants slovaques à s'inscrire dans des programmes universitaires proposés dans les pays voisins, en particulier la République tchèque. Le traité bilatéral de 1999 assure aux citoyens slovaques un accès non discriminatoire aux universités tchèques, en ce sens qu'ils n'ont pas à régler de droits de scolarité. Comme il n'existe pas véritablement de barrière de langue entre les deux pays, le nombre d'étudiants slovaques en République tchèque s'est accru rapidement. L'amélioration de la situation des entreprises pourrait inciter nombre de ces étudiants à rentrer chez eux une fois leur diplôme en poche. Par le passé, de nombreux diplômés slovaques ont trouvé un emploi en République tchèque, mettant à profit le traité de 1993 relatif au marché du travail qui assure aux Slovaques un libre accès au marché du travail tchèque et réciproquement.
91. La Slovaquie n'a malheureusement pas participé à l'évaluation des résultats des élèves (2000) réalisée dans 28 pays de l'OCDE, de sorte qu'il n'existe pas de données comparatives fiables sur la qualité de son système éducatif. Les résultats de l'évaluation comparative réalisée dans les pays de l'OCDE en 2003, y compris en Slovaquie, ne sont pas encore disponibles.
92. De nombreux Tziganes ont été scolarisés dans des établissements d'enseignement primaire spécialisés accueillant des enfants à problèmes.
93. Voir ministère de l'Environnement 2002.
94. Les questions relatives à la pollution atmosphérique dans la République slovaque sont examinées plus en détail dans OCDE (2002).
95. Par exemple, le coût de la pollution atmosphérique dans les pays de l'UE a été estimé à pas moins de 5 pour cent du PIB au début des années 90.
96. La CEE-ONU (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe) est le Secrétariat de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance. Cette convention couvre certains problèmes d'environnement dans la région de la CEE-ONU et a été étendue par huit protocoles qui exposent les obligations à respecter ou les mesures spécifiques à prendre par les Parties et énoncent ainsi les principes généraux de la coopération internationale pour la lutte contre la pollution atmosphérique.
97. Directive « Euro III » n° 98/70 de 2000.
98. Cette dégradation de la situation budgétaire est due uniquement aux pensions. L'augmentation des dépenses de santé liées au vieillissement exercera une pression supplémentaire sur les finances publiques.
99. Une nouvelle formule de calcul des pensions fondée sur les « points d'évolution du salaire personnel » reflétant le rapport entre la rémunération du salarié et le salaire moyen durant la période de cotisation resserrera le lien entre les prestations et les cotisations.
100. Dans une estimation préliminaire fondée sur des hypothèses simplificatrices, le ministère du Travail et des Affaires sociales a calculé que lorsque le nouveau système de calcul des prestations sera pleinement opérationnel, jusqu'à 4 pour cent des hommes

et 18 pour cent des femmes partant à la retraite pourraient entrer dans le filet de protection sociale et avoir droit à des transferts sociaux supplémentaires.

101. Même la hausse des pensions de 6 pour cent pour une année supplémentaire de travail ne suffira pas à couvrir les coûts afférents au report de la retraite d'une année et au versement de cotisations au taux de 28 pour cent.

Bibliographie

- Agence nationale pour le développement des petites et moyennes entreprises (2002), *State of Small and Medium Enterprises in the Slovak Republic*, NARMSP, Bratislava.
- Allan, W. et T. Parry (2003), « Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges », *IMF Working Paper*, n° WP/03/163.
- Banque mondiale (2001), *Slovak Republic: Living Standards, Employment and Labor Market Study*. Report n° 22351 – SK. Banque mondiale, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2001), *Slovak Republic: Living Standards, Employment and Labor Market Study*: n° 22351.
- Banque mondiale (2002), *Slovak Republic: Development Policy Review: Summary Report Volume I*.
- Banque mondiale (2002), *Slovak Republic: Development Policy Review: Summary Report Volume II*.
- Barosová, M. et al (2002), *EIRO comparative study on collective bargaining coverage and extension procedures – report on Slovakia*, European Industrial Relations Observatory, Vienna.
- Bella, T. et M. Ďurkovič (2003), « The Internet and New Information and Communication Technologies », *Slovakia 2002: A Global Report on the State of Society*, Institut des affaires publiques, Bratislava.
- Bleaney, M. et al. (2001), « Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run », *Canadian Journal of Economics*, vol. 34, n° 1.
- Corricelli, F. et V. Erolani (2002), « Cyclical and structural deficits on the road to accession: fiscal rules for an enlarged European Union », *Transition Economics Discussion Paper Series*, n° 3672, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Diamond, J. (2002), « Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required? », *IMF Working Paper*, n° WP/02/240.
- Diamond, J. (2003), « From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies », *IMF Working Paper*, n° WP/03/169.
- Fajnzylber, P., W.F. Maloney (2001), « How Comparable are Labor Demand Elasticities across Countries », *World Banking Working Paper*.
- FMI (2003), « Slovak Republic – Staff Report for the 2003 Article IV Consultation », 8 juillet 2003.
- Förster, M. et M. Pellizzari (2000), « Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area » *OCDE Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 42, Paris.
- Giavazzi, F. et M. Pagano, « *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries* », Università di Bologna, CEPR, et NBER/Università Di Napoli et CEPR.

- Gleich, H. (2003), « Budget institutions and fiscal performance in central and eastern European countries », Working Paper Series, n° 215, Banque centrale européenne, Francfort.
- Gouvernement de la République slovaque (2002), « Priority vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002 », Bratislava.
- Hamermesh, D.S. (1993), *Labor Demand*, ISBN 0-691-02587-8, Princeton University Press, New Jersey.
- Heritage Foundation (2003), *Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, Washington, D.C.
- Institute for Management Development (2003), *IMD World Competitiveness Yearbook 2003*, IMD, Lausanne.
- Jean-Jacques Dethier (2001), « Effectiveness of Decentralization in Hungary and Slovak Republic », *document non publié*.
- Jesuit, D. et T. Smeeding (2002), « Poverty and income distribution », *Luxembourg Income Study Working Paper*, n° 293, janvier.
- Kuijs, L. (2002), « Monetary Policy Transmission Mechanisms and Inflation in the Slovak Republic », *IMF Working Paper*, n° WP/02/80.
- Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille (2003), *Návrh stratégie podpory rastu zamestnanosti prostredníctvom zmien sociálneho systému a trhu práce*, Bratislava.
- Ministère des Transports, des Postes et des Télécommunications de la République slovaque (2000), « Updating, Referring and Specification », *Principles of the State Transport Policy of the Slovak Republic*, Bratislava, janvier.
- OCDE (2000), *Études économiques : Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques : République slovaque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives des communications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE-SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion) (2003), « SIGMA Peer Assistance to the Public Internal Financial Control System in the Slovak Republic », *Short SIGMA Paper*, octobre 2002 – février 2003, OCDE-SIGMA.
- OCDE, Comité des politiques de développement territorial (2003), « Territorial Review of the Vienna-Bratislava Region », OCDE.
- PAS (2002), *Business Environment Report: Slovak Republic 2002*, PAS Business Alliance of Slovakia, Bratislava.
- Procházka R., B. Jablonka, D. Lipšic, V. Pirošik et E. Valko (2003), « Rule of Law, Legislation and Law Application », *Slovakia 2002: A Global Report on the State of Society*, Institut des affaires publiques, Bratislava.
- Sabol, T. et A. Hošková, 2003, « Foreign Direct Investment in the Slovak Economy and its Influence on the Business Sector » BIATEC XI, Banque nationale de Slovaquie, Bratislava, pp. 19-22.
- Toth, J. et A. Chudik (2002), « What is the consequence of 14 %+ public wage growth in 2002? », *Slovak and Inflation Wage Models: Economics Paper*, n° 1, ING Bank N.V., Londres.

- Vaňo, B. (2001), *The Demographic Characteristics of Roma Population in Slovakia*. Infostat, Bratislava.
- Vaňo, B. (2002), *Projection of Roma Population in Slovakia until 2025*. Infostat, Bratislava.
- Vašečka, M. et I. Radičová (2002), « Social exclusion and double marginalization of the Roma in the Slovak Republic after 1989 », in B. Funke et L. Pizzati, dir. de publ., *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Vašečka, M. (2003), « Roma », *Slovakia 2002: A Global Report on the State of Society*, Institut des affaires publiques, Bratislava.
- Whelan, K. (1999), « Tax incentives, material inputs and the supply curve for capital equipment », *Finance and Economics Discussion Series*, n° 1999-21, Conseil de la Réserve fédérale, Washington, D.C.
- Zemanovičová, D. et E. Sičáková-Beblavá (2003), « Transparency and Corruption », *Slovakia 2002: A Global Report on the State of Society*, Institut des affaires publiques, Bratislava.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Vue d'ensemble de la conjoncture économique et des enjeux de l'action publique	25
Une croissance forte alimentée par l'investissement direct étranger	25
Un taux d'emploi faible, un chômage élevé	31
Une économie duale et un secteur à la traîne	32
Les perspectives d'évolution	40
Les enjeux de l'action publique	41
II. Politique macroéconomique	45
Politique monétaire et politique de taux de change	45
Assainissement des finances publiques	53
III. Rationaliser les dépenses publiques	63
L'évolution suivie par les dépenses publiques depuis la transition n'est pas viable	63
Le nouveau système de gestion budgétaire	83
Recommandations	99
IV. Réformes structurelles pour la création d'entreprises et d'emplois	103
Marchés des produits	111
Marchés financiers	124
Les carences du marché du travail	129
Problèmes de développement durable	143
Notes	165
Bibliographie	175
<i>Annexes</i> : Chronologie économique	178



Encadrés

1. Un chômage de longue durée lié à l'offre ou à la demande ?	33
2. Trois scénarios de croissance	42
3. Coûts et avantages d'un respect rapide des critères de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro	54
4. Le programme de réformes fiscales de 2004	59

5.	Calendrier d'établissement du budget 2004	76
6.	La mise en place difficile d'un Trésor public	81
7.	Comment le produit des privatisations est-il utilisé ?	83
8.	Planification à moyen terme des investissements en infrastructures routières	86
9.	La décentralisation	92
10.	Recommandations relatives à la réforme du secteur public	100
11.	Perceptions du public à l'égard de la corruption	113
12.	Amélioration du régime des faillites	115
13.	La réforme du Code du travail	136
14.	La nouvelle stratégie pour l'emploi	138
15.	Le problème des Roms	144
16.	L'intégration des politiques concernant les différents domaines du développement durable	146

Tableaux

1.	Produit intérieur brut trimestriel	26
2.	Balance des opérations courantes et balance des paiements	29
3.	Ventilation sectorielle du PIB	30
4.	Sociétés financières rentables et non rentables	38
5.	Coûts totaux de main-d'œuvre selon le régime de propriété	39
6.	Évolution des salaires	40
7.	Programme monétaire de la Banque nationale de Slovaquie	46
8.	Monnaie et crédit	50
9.	Comptes des administrations publiques	58
10.	Ratios salaire/pension	67
11.	Prix de l'énergie	69
12.	Tarifs résidentiels des services d'utilité publique	69
13.	Évolution de la demande de transport	70
14.	Évolution de la demande de services d'enseignement primaire et secondaire	71
15.	Coûts des établissements d'enseignement	72
16.	Équilibrage potentiel des prix dans le secteur de la santé	73
17.	Efficacité du système judiciaire : comparaison internationale	73
18.	Dépenses publiques : prévisions et résultats	74
19.	Rapports périodiques sur le budget	77
20.	Dettes officielles et montant total des engagements publics	82
21.	Mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE	104
22.	Indicateurs de l'environnement économique	111
23.	Entrées d'investissements directs étrangers	118
24.	Banques : principaux indicateurs	124
25.	Emploi salarié par secteur	131
26.	Bénéficiaires de prestations par dispositif de garantie de ressources	133
27.	Taux de cotisation aux divers régimes de sécurité sociale	137
28.	Principaux indicateurs : changements climatiques	148
29.	Émissions de GES et indicateurs sectoriels	149
30.	Principaux indicateurs : pollution atmosphérique	154
31.	Indicateurs de résultats : revenu de retraite durable	159

Graphiques

1.	Résultats macroéconomiques	27
2.	Des résultats à l'exportation qui s'améliorent	28
3.	Potentiel de croissance et écart de production	30
4.	Les deux déterminants du PIB par habitant	31
5.	Services privés et travail indépendant	32
6.	L'importance croissante du secteur financé par l'IDE	35
7.	Rentabilités des différents secteurs	36
8.	Distribution cumulée de l'emploi selon la part des salaires dans la valeur ajoutée, en 2000	37
9.	Taux de change nominaux	48
10.	Évolution des taux d'intérêt	49
11.	Conditions monétaires	51
12.	Soldes budgétaires des administrations publiques après la transition	57
13.	Classification économique des dépenses publiques	64
14.	Classification fonctionnelle des dépenses publiques	65
15.	Revenu par habitant et dépenses publiques dans les pays de l'OCDE	66
16.	Emploi et salaires dans le secteur public	68
17.	L'inertie des principales catégories de dépenses	75
18.	Tarifs des télécommunications	119
19.	Coûts et diffusion de l'accès à l'Internet	120
20.	Tarifs de l'énergie	122
21.	Prêts bancaires par secteur	126
22.	Indicateurs du marché du travail par âge et sexe	130
23.	Structure du chômage	132
24.	Niveaux d'études	141
25.	Résultats scolaires des Roms et du reste de la population	143
26.	Prix de l'énergie en République slovaque	151
27.	Émission de polluants atmosphériques : Objectifs pour 2010 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance	155
28.	Solde financier du régime public de retraite rapporté au PIB, 2000-2050	158

STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE (2002)

LE PAYS

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

LA POPULATION

Population (en milliers)	5 379
Nombre d'habitants par km ²	110
Accroissement annuel de la population (1990-2002, en pourcentage)	0.1
Taux de mortalité infantile (pour mille naissances viables, 2000)	8.6
Espérance de vie à la naissance (2000) : Hommes	69.2
Femmes	77.4
Chômage recensé, pourcentage de la population active	18.0
Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail (pourcentage de la population active)	18.5
Emploi mesuré par l'enquête sur le marché du travail (en milliers)	2 127

PRODUCTION

PIB (en milliards de SKK)	1 096.4
PIB par habitant (en dollars EU au taux de change du marché)	4 406
Formation brute de capital (en pourcentage du PIB)	29.8

LE GOUVERNEMENT

En pourcentage du PIB		Composition du Parlement de la République slovaque (élections de septembre 2002) :	
Recettes de l'État	43.6	Mouvement pour une Slovaquie démocratique	35
Dépenses de l'État	50.8	Union démocratique et chrétienne de la Slovaquie	27
Dette publique	38.2	SMER	24
Dette extérieure officielle	15.3	Coalition hongroise	20
		Mouvement démocratique chrétien	15
		Alliance du nouveau citoyen	14
		Parti communiste slovaque	11

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, % du PIB	71.8	Importations de biens et services, % du PIB	78.9
Principales exportations, % du total		Principales importations, % du total	
Machines et matériel de transport	39.6	Machines et matériel de transport	38.2
Produits manufacturés	41.0	Produits manufacturés	28.8
Produits chimiques	6.9	Produits chimiques	10.7
Autres	12.5	Autres	22.3

LA MONNAIE

Unité monétaire : couronne slovaque	
Unité monétaire par dollar EU (moyenne)	
Année 2002	45.3
Décembre 2003	33.5

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

•

La situation économique et les politiques de la République slovaque ont été évaluées par le Comité le 24 novembre 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 16 décembre 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenç, Peter Walkenhorst et Jaromir Cekota sous la direction de Yutaka Imai.

•

L'étude précédente de la République slovaque a été publiée en juin 2002.