



Études économiques de l'OCDE SLOVÉNIE

FÉVRIER 2011

SYNTHÈSE



Résumé

La Slovénie a été profondément affectée par la crise mondiale mais se rétablit progressivement en même temps que les autres pays de la zone euro. La Slovénie étant une petite économie ouverte au sein de la zone euro, il lui faut sans tarder rééquilibrer son économie et rétablir sa compétitivité. La réforme des retraites en cours d'examen constitue un premier pas en vue d'améliorer la viabilité budgétaire et de stimuler l'offre de main-d'œuvre. Toutefois, une réforme des retraites plus complète est indispensable. Afin de se rapprocher des frontières technologique et d'efficience, il serait souhaitable d'engager des réformes du système éducatif et des politiques visant à promouvoir l'innovation, la flexibilité des marchés du travail et un environnement plus propice à l'investissement direct étranger (IDE).

Un assainissement durable des finances publiques est indispensable pour maintenir la confiance des investisseurs. *Les objectifs budgétaires du plan d'assainissement gouvernemental sont appropriés, mais afin de gagner la confiance des marchés, il convient que toutes les réductions de dépenses programmées jusqu'à fin 2013 soient stipulées de façon détaillée, et des mesures supplémentaires devraient être envisagées si cela s'avérait nécessaire. La mise en place d'une règle de dépenses et l'établissement d'un conseil budgétaire sont des initiatives très opportunes, mais le gouvernement devrait éviter tout défaut de cohérence des prévisions macroéconomiques en faisant de l'Institut pour l'analyse macroéconomique et le développement (IMAD) l'unique source des hypothèses macroéconomiques utilisées pour la loi de finances, comme c'était le cas avant l'été 2010. Étant donné que la réforme des retraites en cours d'examen est très en retrait des besoins de financement prévus à l'horizon 2060, une nouvelle réforme plus complète s'impose pour réduire la générosité du système de retraite et le faire évoluer vers une neutralité en termes actuariels.*

Il faudrait allouer des ressources supplémentaires à l'enseignement supérieur et améliorer l'efficience des dépenses en amont du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. *La Slovénie est le seul pays de l'OCDE dans lequel les dépenses par étudiant au niveau supérieur sont plus faibles qu'aux niveaux inférieurs d'éducation. Des ressources supplémentaires doivent être affectées à l'enseignement supérieur, là où il existe des possibilités d'améliorer nettement les résultats, notamment d'augmenter les taux d'achèvement des études et d'en réduire la durée. Cela pourrait se faire en instituant des droits de scolarité universels en parallèle avec des prêts remboursables en fonction des ressources. En outre, des économies pourraient être réalisées en accroissant l'efficacité des dépenses dans l'enseignement de la petite enfance et l'éducation de base, qui souffrent de coûts élevés en raison du faible nombre d'élèves par enseignant, de la taille réduite des classes et de la proportion élevée de personnels non enseignants. Le regroupement d'établissements et l'extension des secteurs scolaires, sans perdre de vue les autres objectifs socioéconomiques, pourraient induire des gains d'efficience substantiels.*

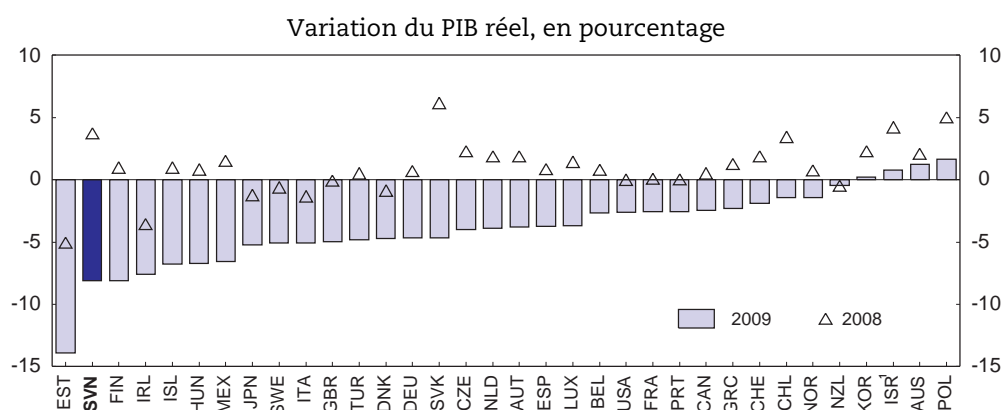
Des mesures favorisant l'IDE pourraient stimuler la productivité. *Un plus large recours à l'investissement direct étranger améliorerait l'efficience et la structure industrielle de l'économie. Il serait possible de rehausser l'attractivité internationale de la Slovénie en assouplissant le régime de protection de l'emploi, en abaissant le niveau du salaire minimum par rapport au salaire médian et en axant les politiques d'innovation vers un dispositif régi par la demande. Il faudrait augmenter l'efficience des participations de l'État grâce à une meilleure gouvernance et une plus grande ouverture à la concurrence. On pourrait aussi rationaliser ces participations en accélérant la privatisation et en convertissant les fonds d'investissement publics en organismes d'investissement de portefeuille. Cela permettrait de promouvoir l'IDE, d'approfondir le marché financier slovène et d'améliorer le gouvernement d'entreprise. Les autorités doivent veiller à ce que la gouvernance des entreprises publiques restantes soit conforme aux meilleures pratiques internationales ; l'Agence centrale des participations d'État récemment créée a un rôle majeur à jouer sur ce plan.*

Évaluation et recommandations

La Slovaquie émerge peu à peu d'une profonde récession

Après un processus continu de convergence vers la moyenne de l'Union européenne en termes de PIB par habitant, l'économie slovaque a été durement touchée par la crise mondiale. Le produit intérieur brut (PIB) a reculé de près de 8 % en 2009, soit l'une des baisses les plus fortes de la zone OCDE, mais il devrait augmenter légèrement en 2010 avant que la croissance reprenne à 2-3 % en 2011-12. La contraction brutale des liquidités au plus fort de la crise a nécessité un important soutien au système financier de la part de l'État et de la Banque centrale européenne. La santé financière des ménages et des entreprises a souffert du prix des actifs réduits, de la baisse des revenus et de la raréfaction du crédit. Alors que les exportations ont fortement rebondi depuis la mi-2009, la demande interne a été entravée par la faiblesse du marché du travail et par le désendettement en cours des institutions financières et des entreprises. L'indispensable assainissement des finances publiques restreindra également la croissance à court terme.

Graphique 1. Le PIB de la Slovaquie est parmi ceux qui ont baissé le plus dans la zone OCDE en 2009



1. Les statistiques pour Israël sont communiquées par les autorités israéliennes compétentes et sous leur responsabilité. L'OCDE utilise ces données sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des implantations israéliennes en Cisjordanie au regard du droit international.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.

Il faudrait mieux capitaliser le secteur bancaire pour réduire le risque de rationnement du crédit

Depuis le début de la crise, le risque de crédit a augmenté, avec un accroissement considérable des créances improductives, et les banques ont dû relever la proportion des prêts assortis de garanties. Alors que le niveau de fonds propres du système bancaire était dans l'ensemble satisfaisant, les petites banques domestiques étaient moins bien capitalisées. Les faillites d'entreprises étant susceptibles de se multiplier et la baisse des prix immobiliers devant se poursuivre, on peut se demander si le secteur bancaire est suffisamment capitalisé pour affronter de nouveaux chocs.

La Banque de Slovénie a publié de nouvelles directives pour faire en sorte que les banques se dotent de procédures internes afin d'évaluer et de limiter l'exposition aux risques de crédit et de marché ; en outre, elle a appelé les établissements slovènes à renforcer leurs volants de fonds propres au début de 2010. Mais il faut aller plus loin pour que le système financier soit correctement capitalisé, tout en tenant compte des exigences de l'accord Bâle III. La publication en juillet 2010 des tests de résistance réalisés à l'échelle de l'UE a révélé que la plus grande banque slovène (NLB) avait un ratio de fonds propres tout juste suffisant pour résister à un scénario impliquant un choc économique et de dette souveraine relativement léger. Les autorités de surveillance devraient soumettre toutes les banques slovènes à des tests de résistance et en publier les résultats de manière appropriée. Si nécessaire, il faudrait restructurer les actifs douteux et recapitaliser les banques dont le ratio de fonds propres de base est inférieur aux seuils de sécurité.

Un assainissement budgétaire durable s'impose pour favoriser la confiance...

La situation budgétaire s'est gravement détériorée, le déficit des administrations publiques atteignant 5.7 % du PIB en 2009. Tandis que les écarts entre les taux des obligations publiques à dix ans et les taux allemands correspondants, à 130 points de base, ne sont pas parmi les plus élevés de la zone euro, ils se maintiennent à un niveau similaire à celui observé en mai 2010, au plus fort des tensions sur certains marchés d'obligations souveraines de la zone euro. Il est donc important de promouvoir la confiance des investisseurs et d'assouplir les conditions de financement des banques sur les marchés financiers en poursuivant les efforts d'assainissement et en assurant la crédibilité de la stratégie dans son ensemble. Même si les objectifs de solde budgétaire du plan d'assainissement sont appropriés, *afin de renforcer la confiance des marchés, il faudrait détailler toutes les réductions de dépenses programmées jusqu'à fin 2013*. Au demeurant, quelques-unes des mesures prises à ce jour sont temporaires et ne garantissent donc pas une réduction durable du déficit structurel. Par conséquent, de nouvelles mesures budgétaires devront être prises en 2011 et en 2012 pour parer au risque de hausses brusques des taux d'intérêt à long terme, prévenir les déconvenues sur le front des recettes et assurer une réduction permanente du déficit. Tout d'abord, il serait bon d'*annuler — et non de retarder — les étapes restantes du relèvement des salaires du secteur public*, qui vont au-delà de la compensation de la sous-indexation passée des salaires sur l'inflation. Cette politique s'est traduite par une hausse substantielle des salaires dans ce secteur depuis 2008. De surcroît, il y a lieu de relever les impôts sur la propriété immobilière ; la réforme en cours des assiettes d'imposition correspondantes offre une opportunité à cet égard. Une autre solution consisterait à augmenter les taxes environnementales, encore que celles-ci soient déjà assez élevées. Des discussions ont lieu sur un plafonnement des cotisations de sécurité sociale, mais comme le contexte budgétaire actuel est difficile, les autorités doivent étudier les moyens de compenser la perte de recettes associée.

... et le nouveau cadre budgétaire devrait être utile à cet effet

Une politique budgétaire fondée sur des règles est utile pour inspirer confiance aux investisseurs. Le gouvernement a récemment adopté une nouvelle règle budgétaire selon laquelle l'augmentation des dépenses ne peut pas dépasser le taux de croissance de la production potentielle, ce qui devrait favoriser le processus d'assainissement. *Il faudrait appliquer strictement cette règle de manière à asseoir sa crédibilité, et son efficacité devrait être évaluée ultérieurement. On pourrait l'améliorer en rendant plus transparents les objectifs budgétaires et les paramètres qui sous-tendent la vitesse de convergence vers ces objectifs. En particulier, il faudra peut-être reconsidérer les plafonds budgétaires pour assurer une réduction du déficit structurel compatible avec un objectif à moyen terme qui est de préfinancer une grande part des passifs éventuels, notamment ceux liés au vieillissement*. De fait, en dépit de l'ample réforme qui est prévue, les dépenses de retraite devraient croître de quelque 7 % du PIB à l'horizon 2060. Le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de long terme serait *d'adopter des plafonds pluriannuels (s'étendant au-delà des deux années actuelles) et d'en exclure les dépenses sensibles aux variations conjoncturelles (en particulier les prestations de chômage)*. Pour une mise en œuvre

efficace de la règle budgétaire, *il faudrait que les prévisions budgétaires soient établies par une institution indépendante. Le gouvernement devrait donc assurer la transparence et la cohérence des prévisions macroéconomiques en faisant de l'Institut pour l'analyse macroéconomique et le développement (IMAD) l'unique source des hypothèses macroéconomiques utilisées pour la loi de finances, comme c'était le cas avant l'été 2010.* La création d'un conseil budgétaire est une décision opportune, mais les autorités devraient envisager de renforcer ses capacités administratives et analytiques, notamment pour lui permettre d'évaluer les écarts par rapport à la règle.

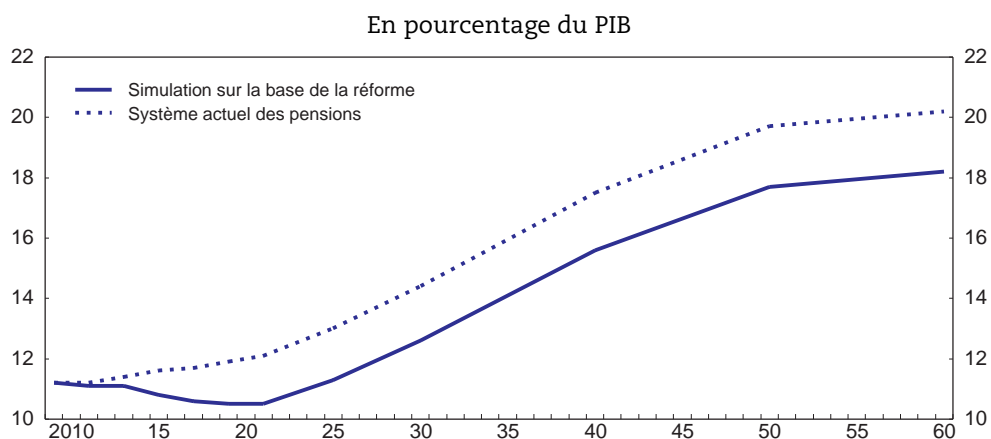
La réforme des retraites envisagée va dans la bonne direction...

La Slovénie est confrontée à des finances publiques non viables dans le long terme en raison des coûts du vieillissement, en particulier si le système de retraite n'est pas réformé. Le gouvernement a établi un projet de nouvelle réforme des retraites, qui a été adopté par le Parlement en décembre 2010. Dans sa forme actuelle, cette loi prévoit les principales modifications suivantes : *i)* l'âge légal de la retraite est porté à 65 ans et l'âge minimum d'ouverture des droits à pension à 60 ans à la fois pour les hommes et pour les femmes ; *ii)* des pénalités plus fortes sont instaurées en cas de retraite anticipée (ainsi que des primes pour les travailleurs qui restent en activité une fois éligibles à une pension complète) ; *iii)* la période de référence pour le calcul de la pension est étendue aux 27 meilleures années consécutives de cotisations ; et *iv)* les prestations de retraite sont indexées partiellement sur l'inflation (et pas uniquement sur la croissance des salaires). Quelques autres mesures appropriées visent à améliorer les incitations à travailler chez les personnes âgées en autorisant le cumul emploi-retraite selon des modalités plus flexibles et en réduisant les cotisations sociales patronales au titre des travailleurs âgés.

... mais une réforme plus complète s'impose pour s'attaquer au problème de la viabilité budgétaire à long terme

Le projet de loi sur les retraites apporte beaucoup de modifications bienvenues, mais son incidence budgétaire, certes significative, est très insuffisante au regard des besoins de financement à long terme prévus. L'une des principales raisons en est que le taux de remplacement sera définitivement fixé aux alentours de 60 %, alors qu'en l'absence de réforme il aurait été progressivement abaissé au-dessous de ce niveau. Dans la formule d'indexation des prestations qui est proposée, le poids de la hausse des salaires par rapport à l'inflation est élevé, et les gains antérieurs sont toujours réévalués uniquement en fonction de la croissance des salaires nominaux. *Les autorités devraient abaisser le taux de remplacement tout en encourageant le système de retraite privé. À cet effet, le taux d'accumulation des droits à pension pourrait être réduit, ou les gains antérieurs entrant dans le calcul du salaire de référence de la pension pourraient être réévalués en fonction de l'inflation passée, ou d'une combinaison de l'inflation passée et de la croissance des salaires (comme dans le cas de la formule suisse, qui attribue un poids égal à ces deux paramètres), et non en fonction de la seule hausse des salaires.* De nouvelles réformes devraient être engagées pour inscrire les finances publiques sur une trajectoire viable. *Il faudrait relever encore l'âge minimum d'ouverture des droits à pension pour mieux l'aligner sur l'âge légal de la retraite. La pénalité pour retraite anticipée devrait être portée à un niveau compatible avec la neutralité actuarielle. Les paramètres des pensions, notamment l'âge minimum ouvrant droit à pension et l'âge d'ouverture des droits à pension complète ainsi que les exigences en matière de cotisations, devraient être étroitement liés aux gains d'espérance de vie. Il faudrait envisager de transformer à terme le système actuel à prestations définies en un système à cotisations définies notionnelles.* Le régime de retraite slovène continue d'offrir des conditions un peu plus favorables aux femmes qu'aux hommes. *Les différences dans les périodes contributives exigées pour les hommes et pour les femmes devraient être éliminées.*

Graphique 2. L'impact de la réforme prévue des retraites sur les dépenses publiques sera modeste



Source : M. Cok, J. Sambt et B. Majcen (2010), « Financial Implications of the Proposed Reforms », rapport de la faculté d'économie de l'Université de Ljubljana.

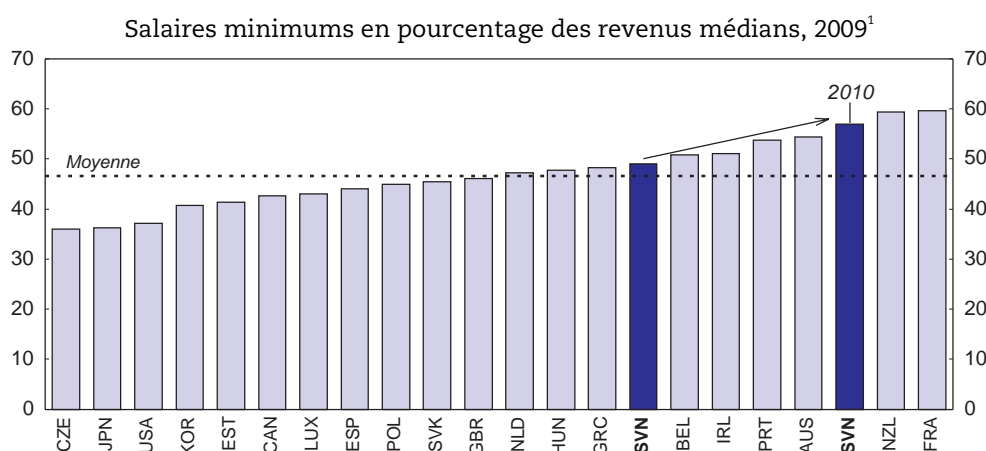
Pour relancer la convergence, il est crucial de stimuler la compétitivité en rééquilibrant l'économie

La crise a révélé d'importantes faiblesses de l'économie slovène. Avant la crise, la croissance dépendait fortement du crédit et de l'activité de construction, et, par rapport aux autres pays de la zone euro et de l'Europe centrale et orientale, les exportations étaient trop tributaires de produits sensibles aux variations conjoncturelles. Cette spécialisation des exportations a limité les gains de productivité dans le secteur des biens faisant l'objet d'échanges internationaux et accentué la vulnérabilité de la Slovénie face aux récessions cycliques mondiales. Selon diverses estimations, le taux de croissance potentielle de la Slovénie va sans doute être quelque peu amputé par suite de la crise. L'un des principaux enjeux à long terme consistera à amplifier la croissance de la productivité tendancielle de façon à ce que le niveau de vie continue de converger vers ceux des pays de l'OCDE les plus performants. Les réformes structurelles destinées à stimuler la productivité et la compétitivité devraient viser en priorité à améliorer la flexibilité du marché du travail, à favoriser l'innovation et l'enseignement supérieur et à attirer l'investissement direct étranger, notamment en réduisant l'intervention directe de l'État dans l'économie.

Il est indispensable d'améliorer le fonctionnement du marché du travail

La croissance pourrait être entravée par la rigidité des structures du marché du travail en Slovénie. En dépit de réformes récentes qui réduisent les périodes de préavis et la générosité des indemnités de licenciement et qui élargissent les critères d'éligibilité pour les emplois temporaires à la faveur du projet de loi sur les petits emplois à horaires réduits, la protection de l'emploi des travailleurs réguliers reste parmi les plus strictes de la zone OCDE. *Il faudrait assouplir encore la protection de l'emploi en allégeant davantage les formalités administratives de préavis et de licenciement individuels, en assouplissant les critères de justification des licenciements et en réduisant encore la générosité des indemnités de départ.* La décision d'augmenter le salaire minimum déjà généreux (proche de 50 % du salaire médian en 2009) de 23 % au début de 2010, motivée par le souci de suivre la hausse du coût de la vie, de même que l'envolée récente des salaires du secteur public, menacent d'affaiblir la performance économique. Afin de compenser la forte majoration du salaire minimum, *les autorités devraient indexer les salaires minimums uniquement sur l'inflation pendant une période prolongée, de manière à réduire peu à peu leur niveau par rapport au salaire médian.*

Graphique 3. Le relèvement récent du salaire minimum a été important



1. Les revenus médians sont ceux des salariés à temps plein. En ce qui concerne la Slovénie, le chiffre pour 2010 est une estimation de l'OCDE.

Source : OCDE (2010), *Base de données sur les salaires*, novembre.

Un renforcement des politiques d'innovation aiderait la Slovénie à se rapprocher de la frontière d'efficience

La Slovénie obtient des résultats satisfaisants pour les indicateurs des intrants de l'innovation (dépenses de recherche-développement, nombre de chercheurs, etc.). En revanche, les indicateurs des extrants (entreprises innovantes à forte croissance, exportations de biens de haute technologie et nombre de brevets déposés) dénotent une efficience faible et même déclinante des efforts globaux d'innovation. L'un des principaux facteurs qui entravent l'efficience sur le front de l'innovation tient à l'organisation de la politique d'innovation des autorités, qui souffre de la dispersion administrative, d'un manque de coordination entre les parties prenantes et, partant, d'un « déficit d'application ». *Les autorités devraient réduire la dispersion administrative et les doublons entre les divers acteurs de la politique d'innovation en améliorant les flux d'information et la transparence parmi les ministères et les agences associés.*

Les propositions de nouvelles réformes (notamment la création d'un nouvel organe coordinateur, le Conseil pour la politique d'innovation, sous la tutelle du ministère de l'Économie et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie) vont dans la bonne direction, mais elles ont peu de chances de réussir si des consultations approfondies et régulières entre les principaux acteurs de la politique d'innovation ne répondent pas aux besoins du secteur des entreprises. Les autorités conviennent que la demande des entreprises devrait jouer un rôle plus décisif dans l'allocation des crédits publics de recherche, mais ce changement de cap de la politique de recherche-développement publique va certainement se heurter à une vive résistance dans les milieux de la recherche publique. De nouvelles mesures s'imposent pour réduire l'approche « strictement sectorielle » de la politique d'innovation, qui l'isole des autres politiques du côté de l'offre. À titre d'exemple, *le gouvernement devrait envisager d'accorder des incitations financières (par exemple, des « bons de recherche ») aux entreprises, qui achèteraient ensuite des prestations aux centres publics de recherche.*

Les performances scolaires sont satisfaisantes...

Les systèmes d'enseignement primaire et secondaire de la Slovénie fonctionnent bien en comparaison internationale, et la proportion de la population âgée de 25 à 64 ans ayant achevé au moins les études du deuxième cycle de l'enseignement secondaire est parmi les plus élevées de la zone OCDE. Les notes obtenues dans le contexte du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) sont supérieures à la moyenne OCDE. En revanche, les taux de diplômés de l'enseignement supérieur sont inférieurs à la moyenne OCDE, même si les niveaux d'études des jeunes travailleurs sont sensiblement plus élevés que ceux des travailleurs âgés. Les taux actuels d'obtention de diplômes restent inférieurs à la moyenne OCDE, le déficit d'études supérieures de la population d'âge actif par rapport à la moyenne OCDE devrait persister. En dépit de perspectives d'emploi favorables et du rendement privé élevé des études, la proportion de diplômés en science et ingénierie est faible en comparaison internationale.

...mais les programmes de formation professionnelle doivent devenir plus attrayants pour les élèves et plus réactifs aux conditions du marché du travail

L'intérêt pour les formations professionnelles courtes s'étirole en Slovénie, d'où un déficit de compétences. *Afin d'encourager les élèves à s'engager dans des programmes à visée professionnelle, le système éducatif devrait faciliter une transition plus souple des filières professionnelles aux filières scolaires classiques et, par là-même, un accès direct à l'enseignement supérieur.* En Slovénie, les employeurs ont une faible influence sur les programmes scolaires. *Il faut renforcer leur participation à l'enseignement professionnel, de façon que les diplômés de cette filière soient dotés de qualifications requises par le marché du travail.*

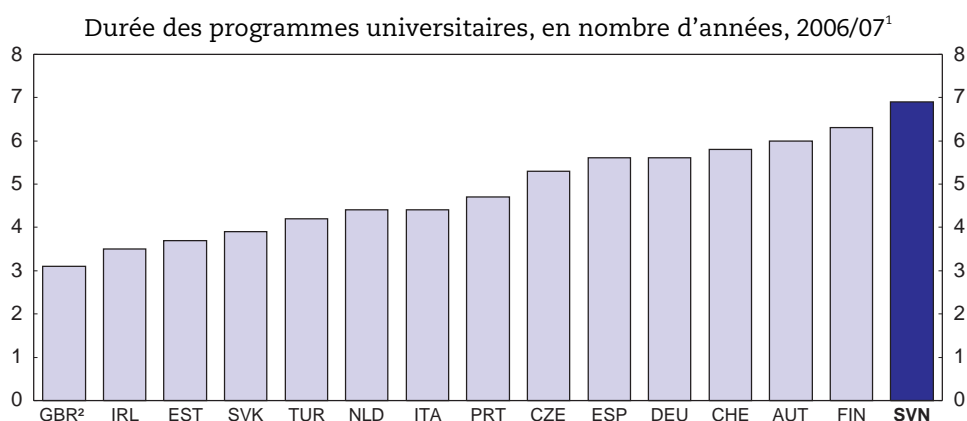
Concernant l'accueil et l'éducation des jeunes enfants, le défi consiste à améliorer l'efficacité des dépenses en réduisant les coûts...

La proportion d'enfants inscrits dans des établissements d'accueil et d'éducation des jeunes enfants (EAJE) augmente régulièrement en Slovénie, ce qui est particulièrement bénéfique pour les enfants issus de milieux défavorisés. Les autorités ont pris plusieurs mesures pour développer davantage les EAJE. Néanmoins, les coûts de ces services sont élevés en comparaison internationale. *Les autorités devraient améliorer l'efficacité des dépenses en services d'accueil et d'éducation de la petite enfance et stimuler l'offre en autorisant une augmentation du nombre d'élèves par enseignant.* Comme la répartition géographique des services EAJE n'est pas optimale, la demande étant excédentaire dans les grandes villes, à la différence des petites agglomérations, les autorités devraient *atténuer l'ampleur du déséquilibre géographique entre le nombre de places d'accueil disponibles et la demande.*

Les résultats relativement satisfaisants enregistrés dans l'enseignement primaire et secondaire s'accompagnent également de coûts élevés. Les dépenses par élève pour l'éducation de base sont beaucoup plus élevées en Slovénie que dans d'autres pays à niveau de revenu comparable. L'effectif moyen des classes dans le primaire et le premier cycle du secondaire est relativement réduit. De plus, le ratio personnel professionnel de soutien/élèves est le plus élevé de la zone OCDE. *Afin de réduire les frais de fonctionnement, il faudrait restructurer le système d'enseignement obligatoire en regroupant ou en fermant les établissements qui accueillent trop peu d'élèves et en élargissant les secteurs scolaires, sans perdre de vue les autres objectifs socioéconomiques. Pour rationaliser l'excédent de personnels enseignants et non enseignants, il convient de ne pas compenser la totalité des départs en retraite. Si cela ne suffit pas, des programmes appropriés de réduction d'effectifs pourraient être mis en place.*

Dans l'enseignement supérieur, les taux de réussite en Slovaquie sont assez bas au regard de la moyenne OCDE. De surcroît, les étudiants slovènes mettent près de sept ans en moyenne pour achever leurs études de pré-licence, soit l'un des délais les plus longs dans la zone OCDE. La proportion de redoublants dans les programmes d'études de pré-licence est très élevée, même si elle décroît lentement. Afin d'accélérer l'achèvement des études supérieures, les autorités devraient instituer des droits de scolarité universels en parallèle avec des prêts remboursables en fonction des ressources, ce qui assurerait aussi un accès large et équitable à l'enseignement supérieur. Les frais de scolarité rendraient les étudiants plus réceptifs aux signaux du marché du travail et les inciteraient à achever leurs études en temps voulu. De plus, les établissements d'enseignement supérieur pourraient ainsi accroître la part de leurs fonds de source privée, et la concurrence se trouverait stimulée s'ils avaient la possibilité de fixer eux-mêmes le montant des droits de scolarité.

Graphique 4. Les étudiants slovènes mettent trop de temps pour achever leurs études



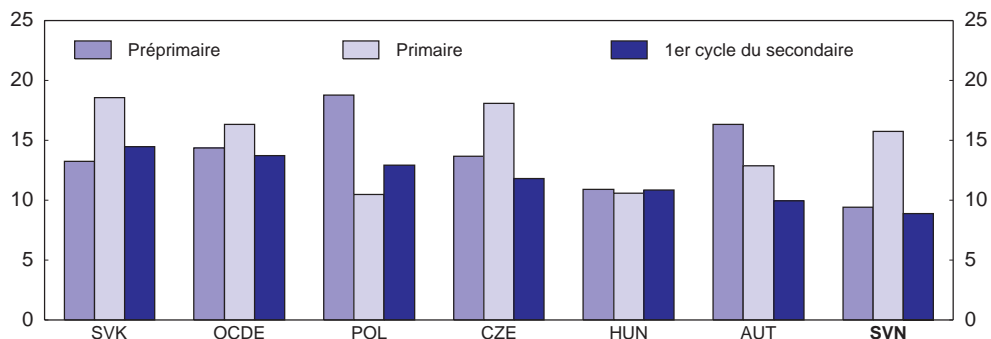
1. L'enquête couvre tous les étudiants de nationalité slovène, ou ayant le statut de résident permanent, inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur et suivant un programme d'études correspondant au niveau 5A de la CITE.
2. Angleterre et Pays de Galles uniquement. En Écosse, la durée moyenne est de 4.4 ans.

Source : Eurostudent (2008), *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, Final report, Eurostudent III 2005-2008*.

Les ressources consacrées à l'enseignement supérieur, mesurées par les dépenses par étudiant, sont faibles en comparaison internationale et par rapport aux autres niveaux d'enseignement en Slovaquie ; ce pays est le seul de la zone OCDE où les dépenses unitaires sont plus basses au niveau tertiaire qu'aux niveaux inférieurs du système éducatif. Compte tenu des mutations technologiques rapides et des pressions concurrentielles internationales, il est indispensable que la Slovaquie rehausse les résultats de l'enseignement supérieur et lui consacre des ressources appropriées. *Les fonds publics disponibles par étudiant dans l'enseignement supérieur devraient être accrus, notamment à la faveur de gains d'efficacité à tous les niveaux d'enseignement.*

Graphique 5. Dans le système éducatif slovène le ratio élèves/enseignants est faible aux niveaux inférieurs au second cycle du secondaire

Par niveau d'enseignement, 2008¹



1. Calculs effectués sur la base d'équivalents temps plein.

Source: OCDE (2010), *Regards sur l'éducation 2010*.

L'amélioration des résultats de l'enseignement supérieur passe aussi par une réforme des mécanismes de financement. À titre d'exemple, pour mieux inciter les établissements d'enseignement supérieur à faire en sorte que les études soient achevées en temps voulu, les autorités devraient *prendre en compte les progrès des étudiants lors de l'attribution de crédits aux établissements*. De plus, à l'heure actuelle, les fonds publics sont distribués selon un mécanisme qui comprend une composante fixe reflétant les versements antérieurs et une composante flexible selon laquelle le financement est en partie lié aux intrants et extrants de l'établissement. La composante fixe a un poids relativement élevé. Ce dispositif favorise les grandes institutions établies de longue date, au détriment des critères d'efficacité, et ne permet pas de maintenir des niveaux adéquats de financement par étudiant en cas d'expansion rapide de l'enseignement supérieur. *Pour mieux répondre aux besoins, il faudrait supprimer progressivement la composante fixe du mécanisme de financement du système d'enseignement supérieur.*

En 2007, la proportion d'étudiants étrangers en Slovénie et la proportion d'étudiants slovènes à l'étranger étaient parmi les plus faibles de la zone OCDE. *Un soutien financier approprié doit être accordé aux Slovènes qui étudient à l'étranger. Il conviendrait de développer des programmes d'études plus attrayants pour les étudiants étrangers, et les autorités devraient assouplir les restrictions sur l'offre de cours en langues autres que le slovène.*

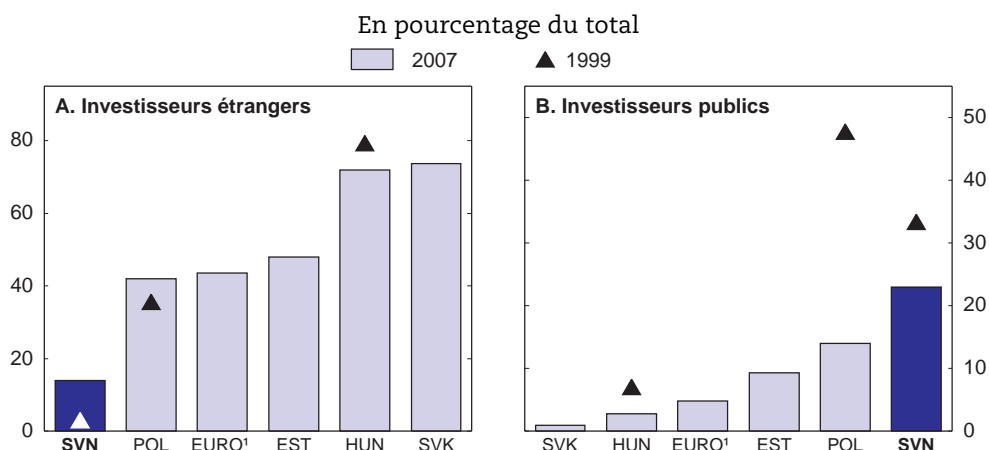
Stimuler l'investissement direct étranger contribuera à accroître l'efficacité

Depuis que la Slovénie a amorcé sa transition à l'économie de marché au début des années 90, les niveaux de la productivité globale ont convergé rapidement vers les moyennes de la zone euro et de la zone OCDE, mais la productivité reste faible dans un certain nombre de secteurs industriels où la présence capitalistique de l'État est forte et la participation étrangère réduite. En Slovénie, le secteur manufacturier de haute technologie est sous-développé en comparaison des autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Au cours des deux décennies écoulées, le stock d'investissements directs étrangers (IDE) s'est accru plus lentement que dans les autres PECO, ce qui a freiné l'adoption de nouvelles technologies et les gains de productivité consécutifs. La part d'IDE de la Slovénie n'excède celle des autres PECO que dans l'intermédiation financière, et ses parts sont bien plus faibles dans tous les autres secteurs de l'économie, surtout dans l'industrie manufacturière et les industries de réseau telles que l'énergie et les télécommunications.

La Slovénie a amélioré ses politiques d'encouragement de l'IDE en ouvrant la privatisation des actifs publics à des investisseurs stratégiques, en améliorant les incitations en faveur des investisseurs étrangers et en offrant aux entreprises un régime fiscal compétitif, avec des allègements pour investissements et amortissements. Le régime slovène d'incitations financières directes à l'investissement étranger s'est rapproché des meilleures pratiques, mais il apparaît comme étant trop orienté en faveur des industries exportatrices, et il n'y a guère eu d'évaluation empirique des coûts et avantages du dispositif en place. *Les autorités devraient réexaminer les incitations financières directes en vigueur et la performance des zones économiques et douanières spéciales pour veiller à ce que ce soutien soit efficace par rapport à son coût et qu'il ne pénalise pas l'investissement dans les secteurs des biens non exportables et des services.*

D'autres aspects de l'environnement opérationnel de l'investissement étranger demandent à être améliorés. La législation slovène sur la protection de l'emploi est l'une des plus rigides de la zone OCDE, et les enquêtes auprès des investisseurs étrangers ainsi que les études empiriques transversales conduisent à penser que les structures du marché du travail de la Slovénie inhibent l'investissement étranger. C'est une raison de plus pour réduire la protection de l'emploi qui s'attache aux contrats réguliers. En Slovénie, il est plus difficile d'acquérir et d'aménager des terrains que dans la plupart des autres PECO, et les marchés financiers sont très étroits. *Les procédures d'accès aux installations industrielles et commerciales, d'acquisition de terrains et de délivrance des permis de construire doivent être simplifiées. Il convient d'accroître la profondeur et la liquidité des marchés financiers en assurant la cotation des entreprises publiques partiellement privatisées, en stimulant la concurrence sur les services de courtage et en assouplissant les exigences en matière de rendement minimum des fonds de pension.*

Graphique 6. L'actionnariat étranger est limité et l'actionnariat public étendu



1. Pour la zone euro, moyenne non pondérée des dernières données (2006 pour l'Irlande et l'Italie) et en excluant le Luxembourg. On ne dispose d'aucune donnée sur les investisseurs publics en Finlande et en Irlande.

Source : FESE (2008), *Share Ownership Survey 2007*, Federation of European Securities Exchanges.

La rationalisation des participations de l'État et l'amélioration de la gouvernance stimulerait la productivité et l'IDE

En Slovénie, l'État détient de nombreuses participations et exerce un contrôle généralisé sur les entreprises du secteur marchand. À l'aune de l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits, ce pays est plus mal classé que la plupart des autres PECO et des autres pays de l'OCDE, essentiellement en raison de mauvais résultats pour la composante « participations publiques » de l'indicateur. Les entreprises directement contrôlées par l'État sont surtout présentes dans les industries de réseau, la banque et l'assurance. En outre, du fait qu'il possède le

fonds de pension KAD et le fonds de restitution SOD, l'État détient au moins une minorité de contrôle dans plus d'une cinquantaine de sociétés. Bon nombre de ces entreprises appartiennent à des secteurs de l'économie (l'industrie manufacturière, par exemple) dans lesquels, parmi les économies développées, il est inhabituel que l'État détienne une participation de contrôle. Cinq des neuf principales entreprises cotées à la Bourse de Ljubljana sont contrôlées de fait par les fonds KAD et SOD.

Dans le contexte de son adhésion à l'OCDE, la Slovénie a commencé de transformer la gestion de son portefeuille d'actifs publics et d'améliorer le gouvernement d'entreprise. Les autorités ont récemment créé une Agence centrale des participations d'État chargée de gérer le portefeuille d'actifs de l'État et de définir les objectifs de l'État actionnaire. *Pour s'acquitter correctement de ses fonctions d'actionnaire pour le compte de l'État, l'Agence doit être compétente, dotée de ressources appropriées et soumise à un régime de gouvernance interne efficace imposant des normes élevées de responsabilité et de transparence. Les autorités devraient aussi mettre en place un système de gouvernance de haute qualité pour les entreprises qui demeurent sous le contrôle de l'État et veiller à ce que les droits des actionnaires minoritaires privés soient renforcés. L'État ne devrait pas intervenir dans la gestion quotidienne des entreprises publiques, et les conseils d'administration des sociétés publiques devraient être composés d'experts et de membres professionnels indépendants du gouvernement.*

L'une des principales tâches de la nouvelle Agence sera d'élaborer une stratégie pour la gestion future des actifs publics. Elle pourra ensuite mettre en place un cadre spécifiant les actifs qui devraient être conservés dans le giron de l'État, privatisés ou liquidés. Si elle se déroule correctement, l'accélération du processus de privatisation devrait stimuler notablement la productivité dans un certain nombre de secteurs d'infrastructure clés. En outre, cela donnerait certainement plus de profondeur au marché financier slovène et cela contribuerait à améliorer les cadres de gouvernement d'entreprise. *L'Agence centrale des participations d'État devrait entreprendre des analyses quantitatives régulières et transparentes des coûts et avantages du maintien d'actifs spécifiques dans le giron de l'État. Parallèlement, les autorités devraient donner aux deux fonds d'investissement publics une plus grande autonomie vis-à-vis de l'État et, à terme, limiter leur rôle à celui d'investisseurs de portefeuille. Elles devraient aussi veiller à ce que le processus de privatisation soit bien géré et qu'il recueille l'adhésion du public.*

Résumé des chapitres

Chapitre 1. La situation macroéconomique au lendemain de la crise

La vigoureuse expansion économique dont la Slovénie jouissait avant la crise a fait place, en 2009, à l'une des plus dures récessions dans la zone OCDE. La crise a mis au jour d'importantes faiblesses préexistantes dans l'économie, notamment une dépendance excessive à l'égard du crédit et de l'activité de construction. Pour rééquilibrer l'économie, des actions décisives s'imposent. Au plan macroéconomique, il faudrait réduire le déficit structurel afin d'éviter une perte de confiance des investisseurs, et les mesures nécessaires doivent être prises pour soutenir le secteur bancaire et atténuer ainsi le risque de rationnement du crédit. Au plan structurel, il s'agit de rétablir la compétitivité et d'étoffer le potentiel de croissance de façon à poursuivre le rattrapage des économies plus avancées de l'OCDE. Malgré une réforme majeure des retraites actuellement à l'étude, il est indispensable de prendre des mesures générales supplémentaires pour renforcer la viabilité à long terme des finances publiques et doper l'offre de main-d'œuvre des seniors. Des mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail, notamment en accroissant la demande de main-d'œuvre âgée et peu qualifiée, sont également nécessaires. Une attention particulière devrait être portée aux coûts de main-d'œuvre au niveau du salaire minimum. Si elle veut se rapprocher de la frontière technologique, la Slovénie doit améliorer son cadre d'innovation (chapitre 1) et sa politique de l'éducation (chapitre 2). Il faudra renforcer à la fois l'investissement direct étranger et le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques de façon à stimuler le dynamisme économique et à rehausser la productivité (chapitre 3).

Chapitre 2. Améliorer les résultats du système éducatif

Dans l'ensemble, le système éducatif donne des résultats satisfaisants par rapport aux autres pays. La proportion de la population slovène âgée de 25 à 64 ans ayant achevé au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est parmi les plus élevées de la zone OCDE et le pays est très bien placé dans les évaluations internationales du niveau des élèves. Néanmoins, dans certains domaines, des réformes pourraient largement contribuer à améliorer les performances et à doter les travailleurs des qualifications les plus recherchées dans une économie en pleine mutation. Ainsi, le faible nombre d'élèves par enseignant, la taille réduite des classes et la proportion élevée de personnel non enseignant donnent à penser qu'il serait possible d'accroître l'efficacité des dépenses. La rationalisation des effectifs enseignants et non enseignants serait un autre moyen de dégager des ressources publiques précieuses qui pourraient être réaffectées à des secteurs du système éducatif dont le financement est insuffisant. Le faible nombre d'inscrits dans les filières courtes des enseignements professionnel et dans certaines branches de l'enseignement supérieur comme les sciences et les études d'ingénieur se traduisent par un déficit de compétences dans certains métiers, d'où la nécessité de rendre ces formations plus attrayantes. Dans l'enseignement supérieur, les taux de réussite et les dépenses par étudiant sont faibles par rapport aux moyennes internationales et les études durent trop longtemps. De plus, la modicité des droits de scolarité et l'accès à des aides financières généreuses, conjugués au traitement préférentiel dont bénéficiait jusqu'à une date récente le travail des étudiants, ont pour effet de créer des « faux étudiants », tout en incitant ceux qui font vraiment des études à rester trop longtemps dans l'enseignement supérieur. L'instauration de droits de scolarité universels, parallèlement à des prêts remboursables en fonction des ressources, pourrait apporter une solution à ces problèmes.

Chapitre 3. Investissement étranger, gouvernance et performances économiques

Depuis le commencement de la transition de la Slovénie vers une économie de marché au début des années 1990, le niveau de la productivité s'y est rapidement rapproché des niveaux moyens de la zone euro et des pays de l'OCDE. Cela étant, un écart de 30 % de la productivité agrégée demeure vis-à-vis de la moitié la plus performante des pays de l'OCDE et la productivité reste faible dans un certain nombre de secteurs industriels à forte participation publique ou faible participation étrangère. Cette structure un peu biaisée de la propriété des actifs dans le pays est liée aux orientations antérieures des pouvoirs publics qui favorisaient directement ou indirectement les investisseurs nationaux publics et privés. Par exemple, le premier programme de privatisation slovène avait privilégié les parties prenantes internes des entreprises, la privatisation d'entreprises de services collectifs avait été limitée et les deux fonds publics investissement avaient été autorisés à acquérir des blocs d'actions dans nombre de grandes entreprises privées du pays. L'investissement étranger a également été dissuadé par les institutions du marché du travail qui ont alourdi le coût unitaire relatif de l'embauche de travailleurs par rapport à certaines autres économies en transition. Dans le cadre du processus d'adhésion du pays à l'OCDE, le gouvernement slovène est convenu d'améliorer la transparence de la gestion des actifs publics par la création d'une nouvelle agence centrale des participations de l'État. Cette nouvelle agence va gérer l'ensemble des participations directes et indirectes de l'État, élaborer un plan de cession des éventuels actifs dont la gestion publique ne lui paraît plus nécessaire et mettre en place un véritable régime de gouvernement d'entreprise des actifs qui restent entre les mains du secteur public. Pour que la politique de participation publique encourage une plus forte présence des investisseurs étrangers, une plus grande compétitivité des marchés nationaux et un renforcement de la restructuration des entreprises, cette nouvelle agence centrale devra être entièrement indépendante du gouvernement, saisir l'opportunité de rationaliser le portefeuille d'actifs de l'État en poursuivant les privatisations et en améliorant sensiblement la gouvernance des entreprises publiques. Il conviendrait en outre de faciliter le développement de l'investissement étranger en rendant le régime fiscal plus simple et plus neutre, en réduisant les lourdeurs administratives et réglementaire pesant sur les investisseurs étrangers et en assouplissant la législation en matière de protection de l'emploi.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation des pays.

La situation économique et les politiques de la Slovaquie ont été évalués par le Comité le 9 décembre 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 Décembre 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jeremy Lawson, Mehmet Eris et Rafal Kierzenkowski sous la direction de Pierre Beynet. Desney Erb a apporté une aide à la recherche. L'étude a également bénéficié de l'aide de consultants externes.

L'Étude précédente du Portugal a été publiée en juillet 2009.

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :

Mr. Pierre Beynet, courriel : pierre.beynet@oecd.org; tél : +33 1 45 24 96 35; ou
Mr. Rafal Kierzenkowski, courriel : Rafal.Kierzenkowski@oecd.org;
tél.: +33 1 45 24 90 62 ou
Mr. Mehmet Eris, courriel : mehmet.eris@oecd.org; tél.: +33 1 45 24 81 29

Voir également www.oecd.org/eco/surveys/Slovaquie.

Comment obtenir cette publication

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne : www.oecd.org/librairie.

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.oecdilibrary.org.

Études économiques

Études économiques : *Les Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Perspectives économiques de l'OCDE : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/objectifcroissance.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco-fr.

Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE : www.oecd.org/eco/workingpapers.

Travail de l'OCDE sur le Portugal : www.oecd.org/Slovaquie.