



Slovaquie : l'initiative « Value for Money »

Une semaine après le résultat du référendum britannique qui allait déclencher la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la république slovaque prenait – pour la première fois depuis son adhésion en 2004 – la présidence du Conseil. Un défi supplémentaire pour Bratislava qui continue à miser sur une croissance en progression régulière, fortement liée aux échanges avec les autres États membres. Pour autant, elle a initié un programme de réforme innovant, afin de rationaliser ses dépenses publiques dans plusieurs secteurs.

Au début des années 2000, on a parlé de « Tigre des Tatras¹ » pour qualifier le développement de l'économie du pays qui partageait avec les États baltes les plus forts taux de croissance sur les dix candidats à l'Union. N'ayant connu qu'une courte période de récession face à la crise économique en 2009, année où elle a d'ailleurs adopté l'euro, la Slovaquie est le pays qui, avec 38 % de croissance cumulés entre 2004 et 2014, a obtenu le meilleur résultat parmi les 27 sur cette même période². Une fiscalité attractive³ et une main-d'œuvre hautement qualifiée ont encouragé de nombreux acteurs industriels à s'y installer (dans le secteur de la construction automobile notamment, où elle est devenue le plus gros producteur au monde ramené au nombre d'habitants).

Bien que le FMI et l'OCDE considèrent que le pays est le plus enclin à mener des réformes parmi leurs membres et même si un rapport de l'OCDE⁴ a montré que l'adoption de la monnaie unique a permis de gagner 10 points de PIB, plusieurs économistes ont alerté sur un retard important dans certains secteurs (comme la santé), de grandes disparités régionales et un réel manque d'efficacité de l'Administration.

Provoquer un changement des mentalités pour repenser l'action publique

Martin Filko, qui dirige l'Institut pour la politique financière (IFP), Štefan Kišš, économiste au ministère des Finances, et Ľudovít Ódor, l'un des trois membres du Conseil pour la responsabilité budgétaire, posent ensemble, à la fin 2015, les bases d'un projet ambitieux pour le pays qu'ils intituleront : « Najlepší z možných svetov – Hodnota za peniaze v slovenskej verejnej politike⁵ » (Le meilleur des mondes possibles - rapport qualité/prix dans les politiques publiques slovaques). Le fruit de leur travail commun se veut être un nouveau modèle global d'élaboration, de gestion et d'évaluation des politiques (et des finances) publiques.

Les auteurs ont conçu leur projet en s'inspirant des expériences menées par plusieurs pays (Canada, Finlande, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), notamment en manière de revue de dépenses. Mais leur objectif était clairement de faire comprendre la nécessité d'intervenir à tous les niveaux de la décision publique et d'intégrer le programme dans le processus budgétaire, en s'engageant à ce qu'il soit mené à terme avant la fin de la législature. Ils ont reçu le soutien de l'Union européenne, de l'OCDE et du FMI, qui ont proposé de missionner des experts pour apporter une assistance technique conjointe lors des premières évaluations.

¹ En référence à la principale chaîne de montagnes du pays : <http://www.investopedia.com/terms/t/tatra-tiger.asp>

² [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth,_2004%E2%80%932014_\(%25_change_compared_with_the_previous_year\)_average_2004%E2%80%932014_YB15-fr.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth,_2004%E2%80%932014_(%25_change_compared_with_the_previous_year)_average_2004%E2%80%932014_YB15-fr.png)

³ Le pays a introduit en 2004 un impôt à taux unique (s'appliquant sur les revenus, aux sociétés et pour la TVA) de 19 %, qui a été supprimé en 2012 pour revenir à un impôt progressif.

⁴ <https://www.oecd.org/fr/eco/Five-years-in-a-balloon-estimating-the-effects-of-euro-adoption-in-Slovakia-using-the-synthetic-control-method.pdf>

⁵ <https://www.etrend.sk/ekonomika/najlepsi-z-moznych-svetov-hodnota-za-peniaze-v-slovenskej-verejnej-politike.html>

« Value for Money » s'organise autour de trois axes⁶ :

- le meilleur rapport qualité/prix d'une politique publique doit devenir son élément déterminant. Dans les faits, toute mesure ne devra plus simplement être « conforme à la loi », mais être « la meilleure option possible », argumentée et chiffrée sur la base de données économiques et sociales tangibles ;
- la réforme des institutions doit se concrétiser par une nouvelle répartition des rôles dans les différentes phases du processus. Afin de prévenir les conflits d'intérêt, les missions des organismes distincts des ministères (unités analytiques sectorielles composées d'experts et d'économistes, Conseil national des finances publiques, Cour des comptes) devront être renforcées et leur indépendance garantie ;
- le recours à plusieurs méthodes d'analyse des coûts doit être privilégié. En plus de la revue de dépenses (*Spending review*)⁷ qui sera mise en œuvre par domaine d'action (éducation, santé, etc.) et par politique transversale (ex. : technologies de l'information), les analyses « coût avantage » s'appliqueront aux projets d'investissement ainsi qu'à l'élaboration de la réglementation et les analyses comparatives (avec les meilleures pratiques à l'étranger) aux dépenses opérationnelles.

Utiliser le programme comme réelle force de proposition

À l'issue des élections législatives de mars 2016, le nouveau gouvernement de coalition de Robert Fico a publié un Manifeste 2016-2020⁸ et fait un premier pas dans l'appropriation de ce projet en annonçant ses priorités pour les quatre années à venir. Une division « Value for Money » est créée au sein du ministère des Finances, avec pour mission de coordonner la mise en œuvre du programme dans trois secteurs identifiés comme étant en difficulté et représentant près de 40 % des dépenses de l'État (santé, transports et technologies de l'information).

Lors d'une conférence conjointe qui s'est tenue fin juillet, les trois ministres concernés, Tomáš Drucker (santé), Roman Brecely (transports) et Peter Pellegrini (numérique), ont présenté les premiers rapports intermédiaires réalisés par les analystes. Ils ont communiqué sur les économies attendues, tout en reconnaissant que la collecte de certaines données, nécessaires aux travaux des équipes, posait problème. Si l'initiative est louée par la communauté des experts, plusieurs d'entre eux ont exprimé des réserves sur une action du pouvoir politique qui s'inscrirait dans la durée, afin d'être réellement efficace et à la hauteur des ambitions⁹.

Dès l'automne, « Value for Money » a été déployé dans trois autres secteurs (éducation, environnement et social). Les trois organisations internationales (UE, FMI et OCDE) ont remis leurs premiers rapports conjoints d'assistance technique pour les deux vagues, respectivement en août 2016 et en mars 2017¹⁰. Les experts ont globalement mis en avant la précision du travail de revue de dépenses, le respect d'un calendrier extrêmement serré, mais ils ont également noté une marge de progression en ce qui concerne les propositions de nouvelles mesures qui devront être génératrices d'économies à court terme et d'améliorations des processus à long terme.

Surmonter les épreuves et poursuivre un projet devenu commun

Pourtant, un évènement grave aurait fortement pu compromettre « Value for Money » : Martin Filko, l'initiateur et porteur du projet, a perdu la vie dans un tragique accident le 28 mars 2016¹¹. Peter Kažimír, ministre des Finances, lui a rendu hommage : « Martin était mon plus proche conseil et mon ami... Son équipe et lui ont effectué un immense travail, irremplaçable pour le ministère, même s'il n'est pas forcément visible pour le public. L'institut qu'il a dirigé est un organisme unique dans l'ensemble du secteur public slovaque¹² ».

Le 29 novembre 2016, le Parlement slovaque adoptait le budget 2017¹³ préparé par le gouvernement qui a tiré les premiers enseignements du programme en procédant à des réaffectations de dépenses. Trois jours plus tard, l'Institut pour la politique financière – aujourd'hui dirigé par l'économiste Lucia Šrámková – signait avec la Cour des comptes un mémorandum de coopération mutuelle pour la poursuite de la mise en œuvre du programme¹⁴ qui prévoit notamment un échange d'experts lors des phases d'analyse et d'évaluation.

Jean-François Adrian

⁶ <http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=11301>

⁷ http://www.mfsr.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=11190&documentId=14809

⁸ <http://www.vlada.gov.sk/manifesto-of-the-government/>

⁹ <https://spectator.sme.sk/c/20225671/value-for-money-project-implemented.html>

¹⁰ <https://goo.gl/sZ9CPC> et <https://goo.gl/Q3LVt2>

¹¹ <https://newsnow.tasr.sk/featured/dead-body-found-in-danube-river-identified-as-martin-filko/>

¹² <https://newsnow.tasr.sk/featured/kazimir-filko-was-my-closest-aide-his-passing-hurts-me/>

¹³ <https://spectator.sme.sk/c/20398782/parliament-adopts-2017-budget.html>

¹⁴ <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/749295/Projekt+%E2%80%9EHodnota+za+peniaze%E2%80%9C+je+z%C3%A1kladom+partnerstva+medzi+NK%C3%9A+a+IFP/4684161c-fd6e-41d1-88f3-15a776f5c151>