

## Chapitre 1

# Améliorer l'efficacité du secteur public au service d'une croissance plus inclusive

*Pour une économie en rattrapage et vieillissante comme la Lettonie, où les besoins de dépenses restent importants, améliorer l'efficacité du secteur public est une priorité. L'enjeu va consister à assurer un niveau adéquat de dépenses consacrées aux services essentiels (éducation, santé) pour faire converger les résultats de l'action publique vers les normes élevées préconisées par l'OCDE. Des gains d'efficacité dans le système fiscal permettraient de collecter des recettes supplémentaires. On pourrait élargir la base d'imposition en réduisant l'activité informelle, en renforçant l'administration de l'impôt et en relevant les taxes foncières et environnementales. Pour abaisser le chômage et les inégalités de revenus, il faudrait aussi revoir le système de prélèvements et de prestations, car il est désormais relativement régressif et le coïncidence fiscale sur les personnes à faible revenu est importante. Améliorer les capacités d'analyse, de contrôle et d'évaluation devrait contribuer à contenir les dépenses inutiles et à mieux hiérarchiser les priorités de dépenses. Une réforme de la gestion des ressources humaines, des marchés publics et des relations entre l'État et les collectivités locales s'impose également pour la fourniture de services publics de plus haute qualité, offrant un meilleur rapport coût-efficacité.*

## Introduction

Le présent chapitre analyse les moyens par lesquels améliorer l'efficacité du secteur public en Lettonie. L'efficacité est une notion d'acceptation large. Elle comporte d'abord une dimension budgétaire, déterminée par les règles, les processus de planification et le cadre institutionnel nécessaires à une croissance à long terme et à la viabilité budgétaire. La deuxième dimension est celle de l'efficacité productive, laquelle dépend de l'efficacité des dépenses, des programmes et de la fiscalité pour atteindre des objectifs de bien-être (croissance et de redistribution). La troisième dimension correspond à l'efficacité économique, c'est-à-dire à la gestion et à l'organisation des programmes de dépenses et du système fiscal, ce dernier incluant les mesures de lutte contre l'économie parallèle. Le cadre budgétaire propice à une croissance à long terme et à la viabilité budgétaire est évoqué dans la première partie. Sont examinées ensuite la structure et l'administration du système fiscal eu égard à sa capacité à réduire les inefficiences engendrées par la composition de l'impôt et la nécessité d'améliorer son recouvrement. La dernière partie aborde les questions de coordination institutionnelle, de gestion et d'administration des programmes.

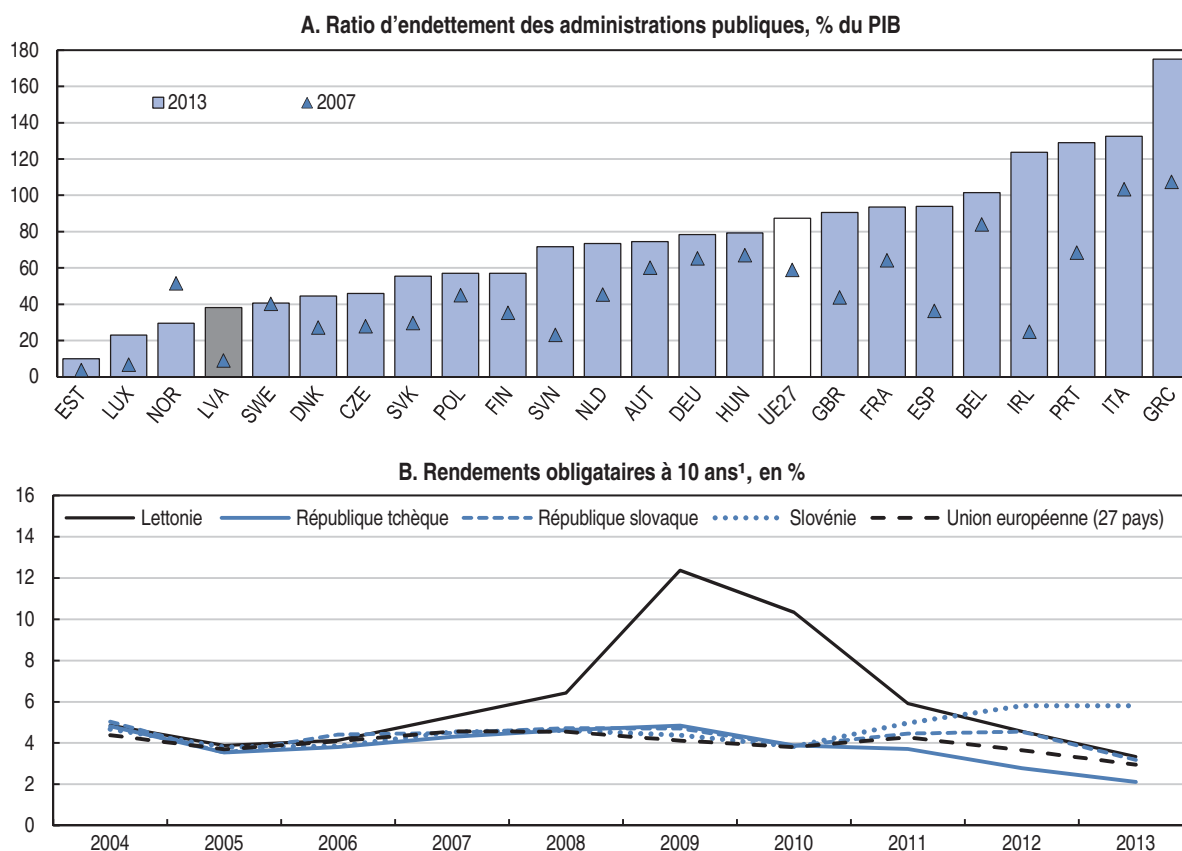
Les principales conclusions du présent chapitre se résument ainsi :

- Le cadre budgétaire s'est considérablement amélioré et devrait être garant de la viabilité à long terme des finances publiques. Pour autant, il existe un risque de voir les dépenses affectées aux services publics essentiels (santé, lutte contre la pauvreté, infrastructures) inadéquates par rapport aux améliorations de résultats souhaitées dans ces domaines.
- La lutte contre les inégalités et l'économie informelle est une priorité. Les dépenses publiques devraient mieux viser ceux qui en ont le plus besoin. Le système fiscal devrait être plus progressif et il faudrait alléger la pression fiscale sur le travail. Des recettes fiscales supplémentaires devraient être levées en augmentant la fiscalité foncière et environnementale. Enfin, le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale est une question d'importance cruciale.
- La fiabilité et le professionnalisme du secteur public pourraient être meilleurs en renforçant les capacités stratégiques et les fonctions de contrôle des institutions compétentes, en modernisant la gestion des ressources humaines et en gagnant en transparence dans les procédures de marchés publics. Enfin, une dotation en ressources et une autonomie suffisantes des administrations locales sont également un facteur décisif pour une meilleure qualité des services publics.

## Mettre en place un cadre budgétaire pour la croissance à long terme et la stabilité

La situation budgétaire de la Lettonie est plus solide que celle de la majorité des économies de l'OCDE, le déficit des administrations publiques devant s'améliorer progressivement compte tenu des mesures actuelles pour se situer à un peu moins de 1 % du PIB d'ici 2017. À 38 % du PIB à la fin de 2013 (graphique 1.1, partie A), la dette publique est l'une des plus faibles de l'OCDE, cependant que les rendements obligataires sont juste

Graphique 1.1. Dette des administrations publiques et rendements obligataires



1. Rendements obligataires des critères de convergence de l'UEM.

Source : Base de données Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183797>

au-dessus des niveaux moyens dans l'Union européenne (EU) (graphique 1.1, partie B). Même si l'on tient compte de l'incertitude quant au taux de croissance potentielle, un déficit aussi bas donne tout lieu de penser que sans changement d'orientation stratégique ni nouvelles mesures d'assainissement, le ratio de la dette devrait connaître une baisse tendancielle jusqu'à environ 30 % du PIB pendant tout le reste de la décennie. Pour autant, les pressions qui s'exerceront à terme sur les dépenses mettront à mal la discipline budgétaire.

### Veiller à élaborer le budget à partir de règles

Les règles budgétaires peuvent concourir à la discipline budgétaire. Il est arrivé parfois que le cadre budgétaire de la Lettonie manque de mécanismes pour enrayer l'augmentation des dépenses lors des retournements de conjoncture. La Lettonie a ratifié et pleinement mis en œuvre le Pacte budgétaire en adoptant une loi sur la discipline budgétaire, entrée en vigueur en mars 2013 (encadré 1.1). Ses principes essentiels sont les suivants :

- une règle d'équilibre budgétaire qui limite à -0.5 % du PIB le déficit structurel des administrations publiques ;
- un mécanisme de correction automatique inspiré du « frein à l'endettement » appliqué en Suisse, qui déclenche un redressement automatique du solde structurel dès lors que l'écart cumulé par rapport aux objectifs annuels de solde structurel descend en deçà de -0.5 % du PIB ;

- les plafonds de dépenses à moyen terme et les limites posées à l'augmentation nette des dépenses (corrigée par le déflateur du PIB) ne doivent pas excéder la croissance potentielle moyenne du PIB.

Le projet de loi annuel relatif au cadre budgétaire à moyen terme définit des plafonds de dépenses admissibles en fixant le solde structurel des administrations publiques en accord avec la règle d'équilibre structurel et en définissant une marge d'augmentation des dépenses qui soit cohérente avec le solde structurel fixé et la règle d'accroissement des dépenses.

Le Conseil budgétaire, mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2014, supervise l'application des règles budgétaires (encadré 1.1). Cette instance indépendante rend compte tous les ans

### Encadré 1.1. **Discipline budgétaire et Conseil budgétaire**

La loi relative à la *discipline budgétaire* énonce les principes sous-tendant de saines pratiques budgétaires : un emploi optimal des ressources ; le caractère contracyclique de la politique budgétaire ; la recherche de croissance économique et de stabilité financière ; le maintien à un niveau tenable de la dette des administrations publiques ; la responsabilité mutuelle entre les générations ; la solidarité et la transparence interadministrations.

#### **Règles budgétaires**

La loi dispose que le solde structurel des administrations publiques dans le projet de loi annuel relatif au cadre budgétaire à moyen terme ne doit pas aller en deçà de -0.5 pour cent du PIB. Dans l'hypothèse d'une dérive importante par rapport à l'objectif national à moyen terme, la loi prévoit un mécanisme d'ajustement automatique qui enregistre les écarts du solde structurel effectif (à la hausse et à la baisse) par rapport à ses objectifs dans un compte fictif spécial. Si l'écart cumulé est négatif et supérieur à 0.5 % du PIB, une correction est déclenchée automatiquement en améliorant le solde structurel du prochain projet de loi relatif au cadre budgétaire à moyen terme de 0.5 point de PIB supplémentaire jusqu'à ce que l'écart soit pleinement compensé. Par ailleurs, la loi dispose que les projets de loi soumis au Parlement et les textes législatifs adoptés par le gouvernement (à quelques exceptions près), qui ne respectent pas le plafond ou réduisent les recettes de l'État, doivent prévoir une compensation par des ajustements de dépenses ou de recettes ailleurs.

#### **Le Conseil budgétaire**

Le Conseil de discipline budgétaire a été institué au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et est composé de six membres dont trois sont nommés sur proposition conjointe du Gouverneur de la Banque de Lettonie et du ministère des Finances et trois par le Parlement. Les conseillers ne peuvent pas exercer plus de deux mandats consécutifs. Le Conseil procède à des contrôles réguliers de conformité avec les dispositions de la loi relative à la discipline budgétaire et élabore un rapport annuel qui est soumis au Parlement en même temps que le projet de loi relatif au cadre budgétaire à moyen terme. Le Conseil est également tenu de dresser un rapport d'irrégularités si la loi relative à la discipline budgétaire n'est pas respectée. Le premier rapport a été publié en mars 2014, dans le contexte des projets d'amendement de la loi sur les retraites publiques.

#### **Sanctions**

Le Pacte de stabilité et de croissance dispose que le non-respect des mesures préventives ou correctives qu'il énonce peut exposer à des sanctions. S'agissant du volet correctif, les sanctions peuvent consister en des amendes annuelles, infligées aux États qui sont membres de la zone euro et sinon, pour l'ensemble des pays, en une suspension éventuelle des financements au titre du Fonds de cohésion jusqu'à correction du déficit excessif observé.

### Encadré 1.1. **Discipline budgétaire et Conseil budgétaire** (suite)

#### **Réserve de stabilisation**

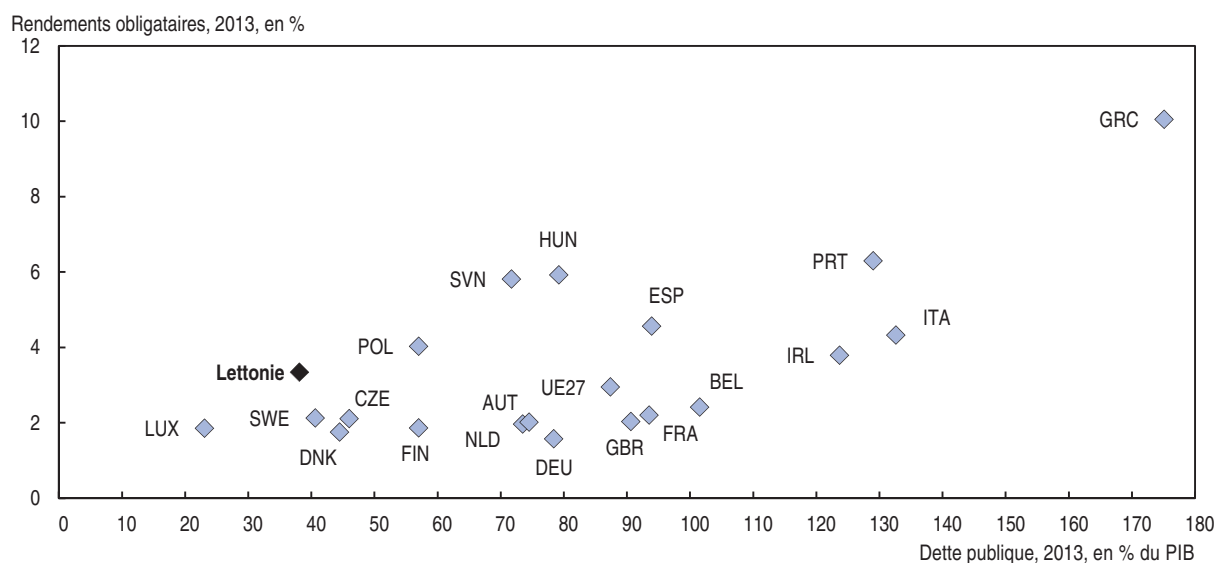
La loi relative à la Réserve de stabilisation à long terme, en vigueur depuis mai 2014, dispose que les excédents budgétaires doivent être accumulés dans un compte de réserve et utilisés en cas de difficultés de financement. Les ressources allouées à ce compte de réserve ne peuvent pas être utilisées pour financer des dépenses budgétaires (de nouvelles interventions et d'autres priorités de l'action publique, par exemple), ni pour rembourser la dette. Les ressources ainsi cumulées doivent permettre au pays de se financer par lui-même en cas de difficultés importantes inattendues ou s'il n'a pas accès à des ressources financières à un coût viable. Pour l'heure, aucune ressource n'a été affectée à la réserve et aucune évaluation n'a été réalisée sur sa taille optimale.

devant le Parlement de la cohérence par rapport aux règles budgétaires du projet de loi relatif au cadre budgétaire à moyen terme et du projet de loi annuel sur le budget de l'État. S'il observe un décalage, il émet un rapport formulant des recommandations pour remédier aux écarts observés. Ce conseil est une instance primordiale pour assurer la transparence et constitue une protection contre les pressions politiques qui pourraient saper la crédibilité des règles budgétaires. Parallèlement, son efficacité est renforcée par ces mêmes règles, qui sont conçues pour prévenir les écarts à moyen terme par rapport aux trajectoires de dépenses programmées. En Lettonie, le budget est élaboré depuis 2008 selon une programmation triennale, mais jusqu'en 2013, ce cadre ne fixait que des plafonds au budget de l'État pour couvrir les dépenses totales de l'administration centrale à moyen terme. Le nouveau système intègre la procédure budgétaire annuelle dans un cadre triennal plus large, fixant des plafonds aux ministères dépensiers, qui ont l'obligation légale de les respecter.


La combinaison d'un objectif de solde budgétaire et de plafonds de dépenses à moyen terme est reconnue comme optimale du point de vue de l'économie politique et le moyen le plus efficace pour progresser durablement dans l'assainissement des finances publiques (Price, 2010). Le fait de formuler la règle budgétaire en termes de solde structurel, plutôt qu'en termes de solde effectif, garantit le fonctionnement des stabilisateurs automatiques et réduit ainsi les risques d'une intervention discrétionnaire des pouvoirs publics. Toutefois, la dernière décennie a montré qu'il est difficile de calculer précisément les écarts de production et les déficits structurels et qu'il existe alors une plus grande possibilité que dans certaines circonstances, le budget se révèle être involontairement procyclique.

Le faible niveau de la dette – bien inférieur au plafond de Maastricht – n'offre guère de marge de manœuvre budgétaire supplémentaire à la Lettonie puisque ses taux de financement de la dette sont relativement plus élevés que pour les pays de l'OCDE à niveau d'endettement comparable (graphique 1.2) et que pendant les épisodes de turbulences extrêmes, il peut être plus difficile d'emprunter à un coût raisonnable. Étant désormais membre de la zone euro, la Lettonie peut bénéficier du Mécanisme européen de stabilité, un mécanisme permanent de résolution de crise qui peut émettre des prêts et toute autre forme d'assistance financière aux pays en proie à de sérieux problèmes de liquidité ou menacés de l'être. De même, la mise en place d'une union bancaire devrait limiter l'incidence de la crise bancaire sur les finances publiques. Le mécanisme unique de

Graphique 1.2. Relation entre ratio d'endettement et rendements obligataires



Source : Base de données Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183807>

résolution des défaillances bancaires, adossé à un fonds unique de résolution, a permis de mettre en place des outils de résolution des défaillances bancaires qui font participer les investisseurs bancaires privés et le secteur bancaire dans son ensemble pour couvrir les pertes bancaires avant de faire appel aux finances publiques (OCDE, 2014a).

Il y a néanmoins matière à constituer des volants de liquidités budgétaires supplémentaires au fil du temps ne serait-ce que parce que la Lettonie est exposée à des chocs extérieurs plus que n'importe quel autre pays moyen de l'UE. La loi relative à la discipline budgétaire a introduit deux réserves contracycliques. La première, la Réserve de stabilisation à long terme, a pour rôle d'accumuler les excédents budgétaires publics, c'est-à-dire d'économiser pendant les périodes de conjoncture faste afin d'assouplir les contraintes budgétaires quand la situation se dégrade, mais aucune ressource n'a encore été mise en réserve jusqu'ici. La deuxième, la Réserve de sécurité budgétaire, a été mise en place pour atténuer l'incidence négative d'évolutions macroéconomiques adverses de faible ampleur sur le budget, ainsi que les risques budgétaires (par exemple, les risques liés au remboursement de prêts, aux garanties de prêts, aux partenariats public-privé). Le volume de cette réserve est fixé tous les ans ; il ne doit pas tomber au-dessous de 0.1 % du PIB à compter de 2017.

Le caractère optimal à long terme de la trajectoire de la dette publique soulève une interrogation : il n'existe pas d'objectif officiel de dette, mais le ratio d'endettement à long terme qu'implique un déficit structurel de 0.5 % serait de 10 % par rapport au PIB, voire moins (en fonction du taux de croissance à long terme), ce qui est très bas pour une économie en phase de rattrapage. Pour que le processus de convergence soit solide, les économies en rattrapage doivent investir relativement davantage dans des domaines porteurs de croissance (comme les infrastructures, l'éducation, la santé, etc.). À la lumière de l'expérience engrangée avec le nouveau cadre budgétaire, les autorités pourraient décider de moduler les règles budgétaires pour autoriser un plus fort recours à l'emprunt pour financer les dépenses d'équipement nécessaires, même si la fixation de ces règles sera toujours soumise au respect des critères budgétaires de l'UE.

### Politiques en faveur d'une viabilité budgétaire à plus long terme

Comparativement à la majorité des économies de l'OCDE, la Lettonie semble en meilleure position pour relever les défis démographiques de demain et par conséquent, garantir la viabilité à long terme de ses finances publiques, notamment parce que les montants de ses engagements au titre des retraites et de la santé sont moins importants. Aujourd'hui, la Lettonie consacre, par rapport aux pays européens membres de l'OCDE, une proportion nettement moindre de son PIB au secteur public (36.5 % contre 45.6 % en 2012) et sur ce total, la composition de ses dépenses publiques diffère notablement de la composition moyenne à en juger par la part plus faible de son PIB consacrée à la protection sociale et à la santé (tableau 1.1). Le problème est que les chiffres dans le domaine de la santé, de la pauvreté et des inégalités sont actuellement relativement mauvais, laissant à penser que les dépenses correspondantes sont insuffisantes (Word Bank, 2014). La convergence future des niveaux de PIB devrait réduire les différences entre les résultats de la Lettonie et la moyenne de l'OCDE. Mais la question se pose de la compatibilité des hypothèses actuelles de viabilité à long terme avec une convergence totale des résultats sur le plan de la santé et de la protection sociale.

Tableau 1.1. **Composition des dépenses publiques, 2012**

	Services publics généraux	Affaires économiques	Santé	Éducation	Protection sociale	Autres <sup>3</sup>
Pourcentage du total						
<b>Lettonie</b>	<b>12.3</b>	<b>14.5</b>	<b>10.7</b>	<b>15.1</b>	<b>30.7</b>	<b>16.7</b>
Pays comparables <sup>1</sup>	12.0	10.3	15.4	12.6	33.8	16.0
<b>OCDE-Europe<sup>2</sup></b>	<b>14.1</b>	<b>9.5</b>	<b>14.1</b>	<b>11.9</b>	<b>38.1</b>	<b>12.2</b>
Pourcentage du PIB						
<b>Lettonie</b>	<b>4.5</b>	<b>5.3</b>	<b>3.9</b>	<b>5.5</b>	<b>11.2</b>	<b>6.1</b>
Pays comparables <sup>1</sup>	5.1	4.4	6.5	5.4	14.4	6.8
<b>OCDE-Europe<sup>2</sup></b>	<b>6.8</b>	<b>4.6</b>	<b>6.8</b>	<b>5.7</b>	<b>18.3</b>	<b>5.8</b>

1. La rubrique « pays comparables » correspond à la moyenne des chiffres de la République tchèque, de l'Estonie, de la Slovaquie et de la République slovaque.

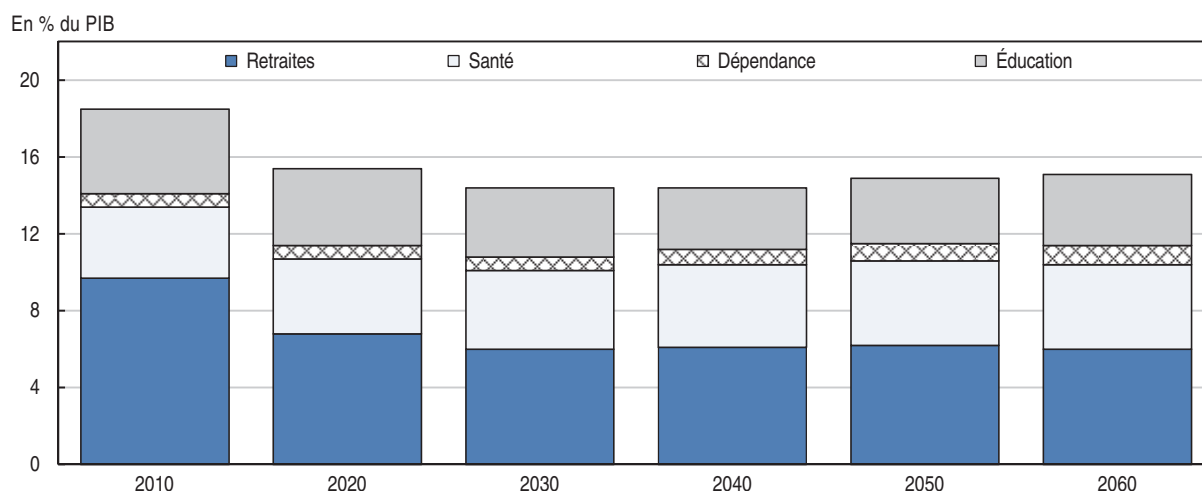
2. « OCDE-Europe » comprend tous les pays européens membres de l'OCDE, à l'exception de la Turquie.

3. La rubrique « Autres » inclut la défense, la sécurité et l'ordre publics, la protection de l'environnement, le logement et les équipements collectifs, les loisirs, la culture et la religion.

Source : Eurostat.

Au vu des projections démographiques retenues et des paramètres de l'action publique, les engagements à long terme de la Lettonie au titre des dépenses liées à l'âge semblent être maîtrisés par rapport à la moyenne de l'OCDE, les dépenses publiques dans ce secteur devant diminuer de près de 3.5 % du PIB entre 2010 et 2060 (graphiques 1.3 et 1.4). Cependant, ces projections partent de l'hypothèse que le secteur aura plus de prérogatives dans la prestation des retraites et des soins de santé et que l'offre de santé et d'éducation gagnera en efficacité. Les réformes des retraites précédemment adoptées impliquent une baisse à long terme des dépenses (graphique 1.4). La diminution programmée (de 48 % à 15 %) du taux de remplacement dans le système public de retraite notionnel à cotisations définies fait plus que compenser l'augmentation prévue du ratio de dépendance (European Commission, 2012). L'âge légal de la retraite sera relevé de 62 à 65 ans entre 2014 et 2025 et les cotisations obligatoires au régime de retraite par capitalisation vont passer progressivement de 2 % du salaire brut à 6 % en 2016. Toutefois, la combinaison des deux mesures aboutit à servir des pensions de retraite de très faible

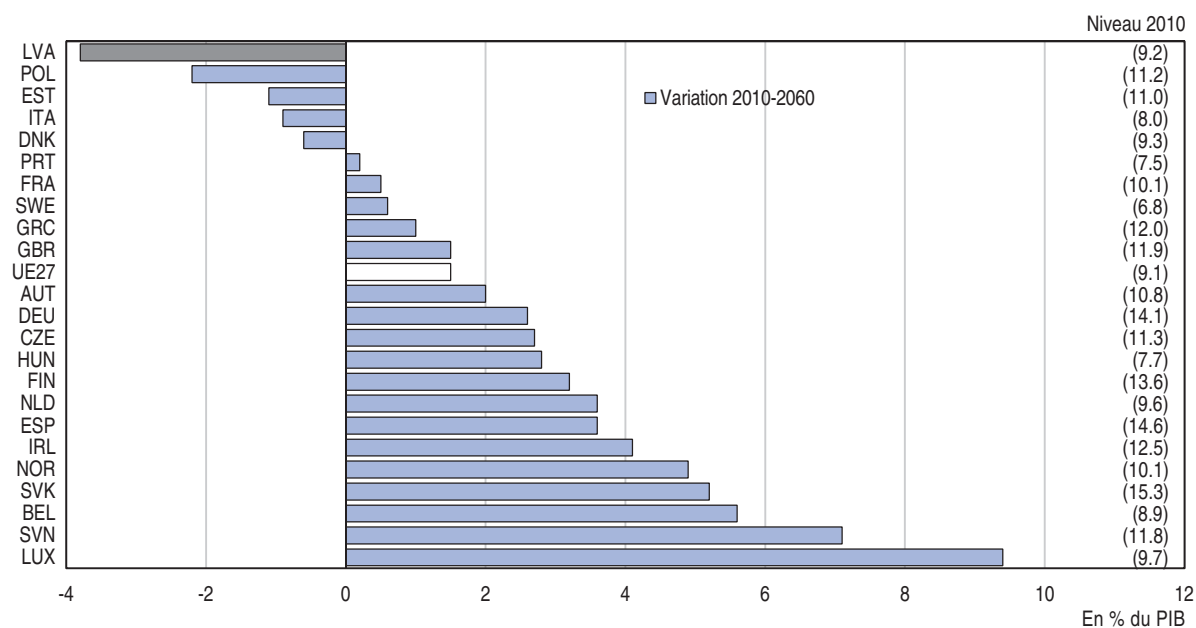
Graphique 1.3. Les dépenses liées à l'âge devraient diminuer



Source : European Commission (2012) ; Government of Latvia (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183816>

Graphique 1.4. Les dépenses publiques au titre des retraites devraient diminuer notablement



Source : Commission européenne (2012) ; Gouvernement de Lettonie (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183820>

montant. À 43.6 %, le taux de remplacement total devrait rester parmi les plus faibles de l'UE. Il est donc probable qu'à long terme, il faudra revoir la question de l'adéquation des futures pensions et que celles-ci soient plus généreuses.

Les dépenses consacrées à l'aide sociale en Lettonie risquent également de ne pouvoir être maintenues à un niveau aussi faible, les programmes d'aide sociale non contributifs ne représentant qu'un cinquième environ des dépenses totales de protection sociale (World Bank, 2014a). L'aide sociale est dispensée essentiellement sous forme de transferts monétaires, plutôt que ciblée sur des besoins, et est largement constituée de prestations



universelles à destination de la famille et des enfants. Par contre, les programmes de lutte contre la pauvreté ne représentent que 10 % des dépenses totales d'aide sociale, soit un taux relativement faible. Même après avoir été récemment augmentées, les dépenses affectées au revenu minimum garanti, principale mesure du pays ciblant les ménages pauvres, demeurent relativement modestes comparativement à d'autres pays de l'UE (0.16 % du PIB en 2011). Les effets redistributifs de la fiscalité sont parmi les plus faibles de l'UE (BICEPS, 2014), probablement en raison du principe d'universalité du système de prestations, cependant que les politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités sont jugées inefficaces (WEF, 2014). Autant d'éléments qui donnent à penser qu'il faudrait mieux cibler les prestations sociales universelles sur les ménages modestes. Les inégalités ont tendance à être plus fortes dans les économies en phase de rattrapage rapide, où les opportunités de haut revenu sont l'une des principales motivations des investisseurs et des entrepreneurs à procéder à la modernisation nécessaire de l'économie, mais les revenus sont fortement inégaux en Lettonie, même en comparaison d'autres pays à niveau de développement économique comparable. Dans la mesure où le système de prestations dans son ensemble n'est pas suffisant pour avoir un effet notable sur la pauvreté et les inégalités, le processus de rattrapage pourrait nécessiter que les ressources y étant affectées soient augmentées.

### ***La nécessité de financer les dépenses de santé***

Les dépenses totales de santé s'établissent à 6 % du PIB, soit bien en deçà de la moyenne de l'OCDE, d'environ 9 % du PIB. Sur ce chiffre total, 3.8 % seulement sont des dépenses publiques, le solde représentant la part restant à la charge des patients. Les évolutions démographiques devraient faire passer ces dépenses publiques à 4.5 % environ du PIB à l'horizon 2060 (graphique 1.3). Aujourd'hui, l'espérance de vie est également l'une des plus faibles des pays européens membres de l'OCDE, signe du faible niveau des dépenses (graphique 1.5, partie A). Les taux de mortalité des hommes, des femmes et des enfants en bas âge sont supérieurs à la plupart des autres pays de l'UE. Selon des données d'enquête de la Commission européenne, 66 % des citoyens lettons jugent mauvaise la qualité globale du système de soins (2011), et 65 % pensent que la qualité des soins en Lettonie est la pire qui soit dans l'UE (2010). L'Indice européen des consommateurs de soins de santé 2012 (EHCI) place la Lettonie vers le bas du classement.

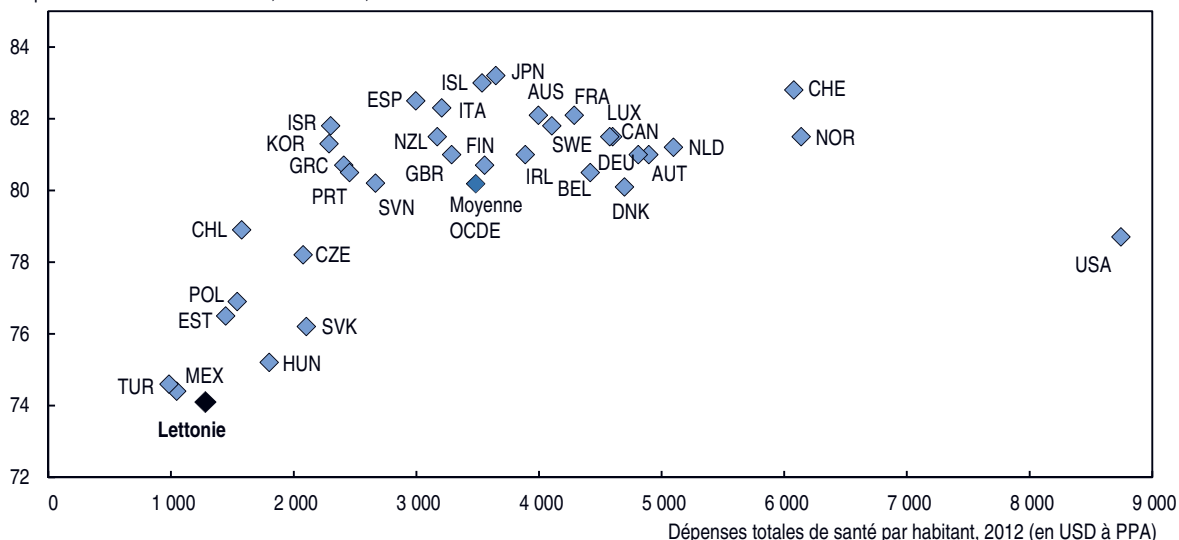
La crise économique, qui a entraîné une diminution des ressources financières disponibles pour la santé, a donné un nouvel élan aux réformes structurelles visant à réduire les coûts. Les ressources sont désormais mieux réparties entre les différents prestataires – par l'abandon de certains soins hospitaliers onéreux au profit d'une médecine ambulatoire moins coûteuse et par une plus grande priorité aux soins primaires (WHO et EOHSP, 2012). Toutefois, l'importance de la participation aux dépenses de santé constitue un obstacle pour les catégories modestes. Les contraintes budgétaires concentrent les deniers publics sur la prestation des soins d'urgence et génèrent de longs délais d'attente pour les autres types de soins.

Il existe une marge de progrès substantielle pour améliorer le rapport coût-efficacité, réduire les listes d'attente, accorder plus d'attention aux maladies chroniques et se concentrer davantage sur les maladies évitables liées au mode de vie. La Lettonie devrait poursuivre son rattrapage des performances moyennes de l'OCDE s'agissant de sa situation sanitaire. Or, bien qu'une hausse seulement mineure des ressources affectées à la santé publique (0.6 % du PIB) ait été prise en compte dans les calculs de viabilité à long

Graphique 1.5. Ressources investies dans le secteur de la santé et résultats

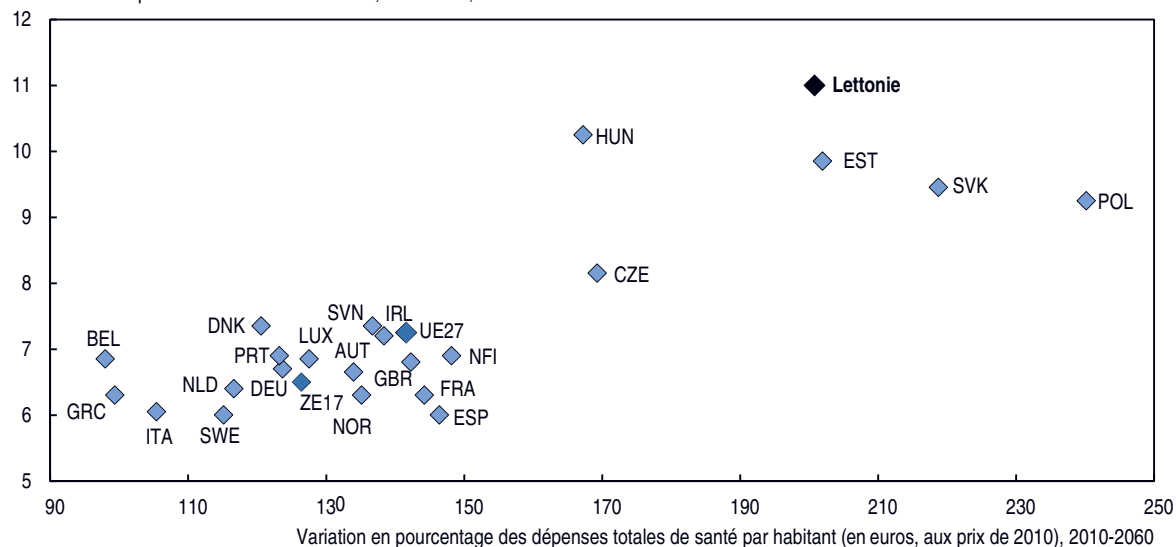
## A. 2012

Espérance de vie à la naissance, en années, 2012



## B. 2060

Variation de l'espérance de vie à la naissance, en années, 2010-60



Source : Statistiques de l'OCDE sur la santé ; Base de données sur les indicateurs du développement dans le monde (Banque mondiale) ; Base de données Eurostat ; Commission européenne (2012) : « Rapport 2012 sur le vieillissement ».

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183836>

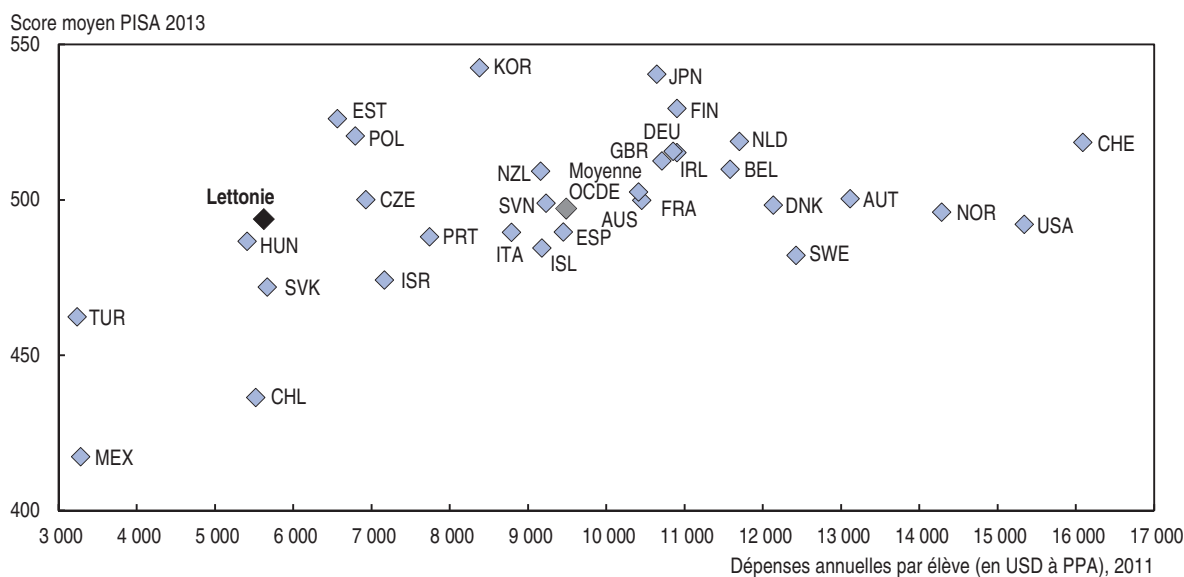
terme des finances publiques, l'amélioration prévue en termes de résultats – l'espérance de vie devrait, selon les projections, s'allonger de plus de 10 ans d'ici à 2060 – est supérieure à celle réalisée dans n'importe quel autre pays membre de l'OCDE à niveau prospectif égal d'investissement public dans la santé (graphique 1.5, partie B). Il est donc probable que les ressources affectées à la santé sont inadéquates, ainsi que le relevait le rapport 2012 *Health System Review* (WHO et EOHSP, 2012). Il en découle que les dépenses de santé pourraient devoir progresser plus que ne le permet le scénario de viabilité à long terme des finances

publiques. La participation des patients aux dépenses de santé pourrait être plus importante, mais risquerait d'amplifier les problèmes actuels d'accès aux soins. Des réformes sont envisagées, qui accorderaient des droits à prestations de santé aux personnes acquittant régulièrement l'impôt sur le revenu et à celles issues de groupes sociaux vulnérables, que l'État couvrirait. La convergence des résultats sanitaire pourrait bien nécessiter d'augmenter les dépenses publiques de santé par rapport au PIB au-delà de ce qui est prévu, ce qui exigerait, là encore, plus de rentrées fiscales.

### Répondre aux besoins en matière d'éducation

À la faveur des évolutions démographiques, les dépenses publiques d'éducation devraient diminuer et passer de 4.4 % du PIB à 3.5 % du PIB d'ici 2050 (European Commission, 2012). Jusqu'à l'enseignement secondaire, les résultats de la Lettonie, tels que mesurés par les scores à l'enquête PISA, sont légèrement supérieurs à la moyenne pour les ressources mobilisées (graphique 1.6). Certains gains d'efficacité dans le système éducatif, tels que la hausse du taux d'encadrement enseignants/élèves, ont été réalisés dans le cadre des récents efforts d'assainissement budgétaire. Les financements sont désormais répartis en fonction du nombre d'élèves inscrits, ce qui s'est traduit par des progrès en termes d'assainissement et d'efficacité des finances publiques, mais a également engendré des inégalités d'accès et de qualité, cette dernière allant de pair à la fois avec les évolutions démographiques et les problèmes de personnel hérités de l'ère soviétique (Terauda et al., 2014). Les initiatives pour améliorer la qualité de l'enseignement doivent reposer sur l'attrait des carrières dans l'éducation, en assujettissant les rémunérations aux performances (Sutherland et al., 2007 ; OECD, 2014).

Graphique 1.6. Résultats du système éducatif et dépenses par élève



Source : OCDE, Base de données PISA 2012 ; OCDE (2014), *Regards sur l'éducation*, tableau B1.1a.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183845>

Les résultats de la Lettonie dans l'enseignement professionnel et l'enseignement supérieur sont nettement moins bons. Le système d'enseignement et formation professionnels (EFP) ne bénéficie pas d'une image particulièrement bonne à ce jour : le

pourcentage de personnes interrogées considérant que l'EFP dispense un enseignement de qualité est bien inférieur à la moyenne de l'UE (Eurobarometer, 2011). D'après des données d'enquête, les employeurs estiment que les établissements d'enseignement professionnel échouent à donner aux élèves les compétences recherchées par le marché du travail. L'objectif des autorités lettones est de rehausser la qualité de cet enseignement pour qu'il soit à la hauteur des exigences du marché, tout en prônant l'optimisation dans l'emploi des ressources disponibles, notamment en regroupant les établissements d'EFP et en améliorant leur équipement avec l'aide du Fonds européen de développement régional (chapitre 2).

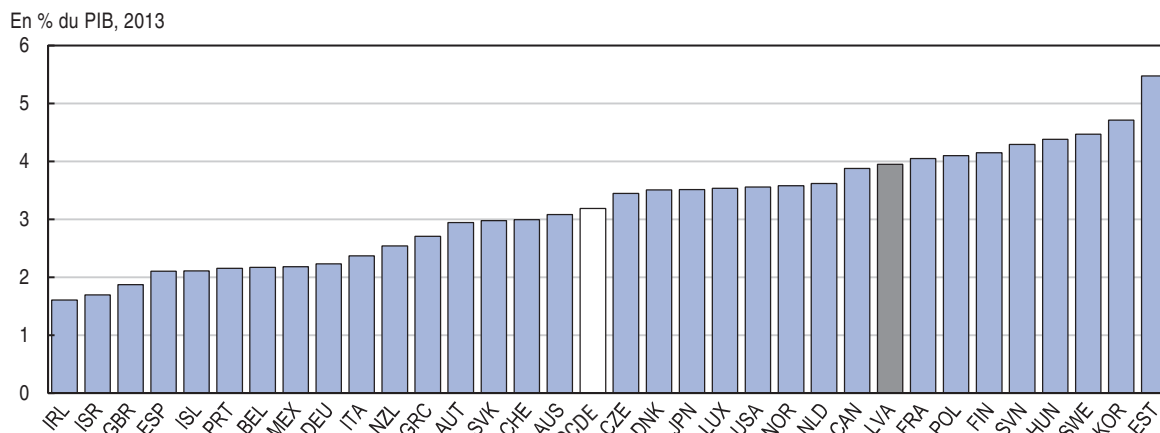
L'enseignement supérieur nécessite également d'être modernisé. En 2013, la Lettonie a atteint l'objectif fixé dans la stratégie Europe 2020 de 40 % de diplômés de niveau universitaire parmi les 30-34 ans, contre 26 % en 2009. Il reste que les sciences sociales prédominent dans l'enseignement supérieur, avec un nombre d'établissements bien trop important en regard du nombre d'habitants, ce qui se traduit par des critères d'admission peu exigeants et des ressources universitaires mal réparties (Terauda et al., 2014).

Les gains d'efficience à plus long terme seront étroitement liés à la réussite des réformes structurelles, notamment à la mise en œuvre d'un nouveau modèle de financement qui récompense la qualité, renforce les liens avec les besoins du marché et avec les organismes de recherche, et évite le saupoudrage des ressources budgétaires. Des gains d'efficience en résulteront au plan des résultats comme à celui d'une meilleure concordance entre compétences et besoins du marché du travail. Ces réformes ne seront probablement pas faciles à mettre en œuvre, les tentatives menées entre 2011 et 2013 s'étant heurtées à de vives résistances des institutions éducatives elles-mêmes.


### ***Assurer un niveau d'investissement public approprié***

Quoique en fort repli entre 2009 et 2012, l'investissement public représente une part relativement importante des dépenses publiques (graphique 1.7) (Traidase, 2014). À moyen terme, cet investissement devra continuer de progresser en pourcentage des dépenses publiques et du PIB car il faut de l'investissement public pour maintenir la convergence. Toutefois, l'affectation de ressources suffisantes à l'investissement public sera, compte tenu des règles budgétaires, difficile et pourrait nécessiter une hausse des recettes fiscales. Dans l'intervalle cependant, la Lettonie devra exploiter au mieux les ressources à sa disposition, ce qui implique d'utiliser de façon optimale les aides des Fonds structurels et d'investissement de l'UE et de recourir à des financements privés chaque fois qu'il est possible de monter des partenariats public-privé (PPP).

L'enveloppe de ressources publiques consacrées à la R-D est l'une des plus faibles de toute l'UE et ce manque de financements publics est considéré par le ministère de l'Éducation comme un facteur majeur qui ralentit les progrès scientifiques dans le pays. Les dépenses de recherche dans le secteur des entreprises s'établissaient à 0.22 % du PIB en 2010, plaçant la Lettonie nettement en deçà du taux moyen de l'UE à 27, de 1.23 % du PIB. Les fluctuations dans le financement des établissements de recherche, d'une année à l'autre, sont source d'incertitude et incitent les jeunes scientifiques à rechercher des opportunités à l'étranger. Le manque de fonds publics pour participer à des projets internationaux de recherche et d'infrastructure est chronique. Le Tableau de bord de l'Union de l'innovation (TBUI) classe les performances de la Lettonie en la matière à l'avant-dernier rang des 27 pays de l'UE faisant l'objet de l'enquête (European Commission, 2014b). La formulation et la mise en œuvre d'une politique de recherche et d'innovation

Graphique 1.7. **L'investissement public représente une part importante des dépenses publiques**

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 96.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183851>

efficace, qui vise à moderniser les infrastructures et à rationaliser les centres de recherche tout en encourageant les entreprises à innover, ajouteront sans doute encore aux tensions sur les finances.

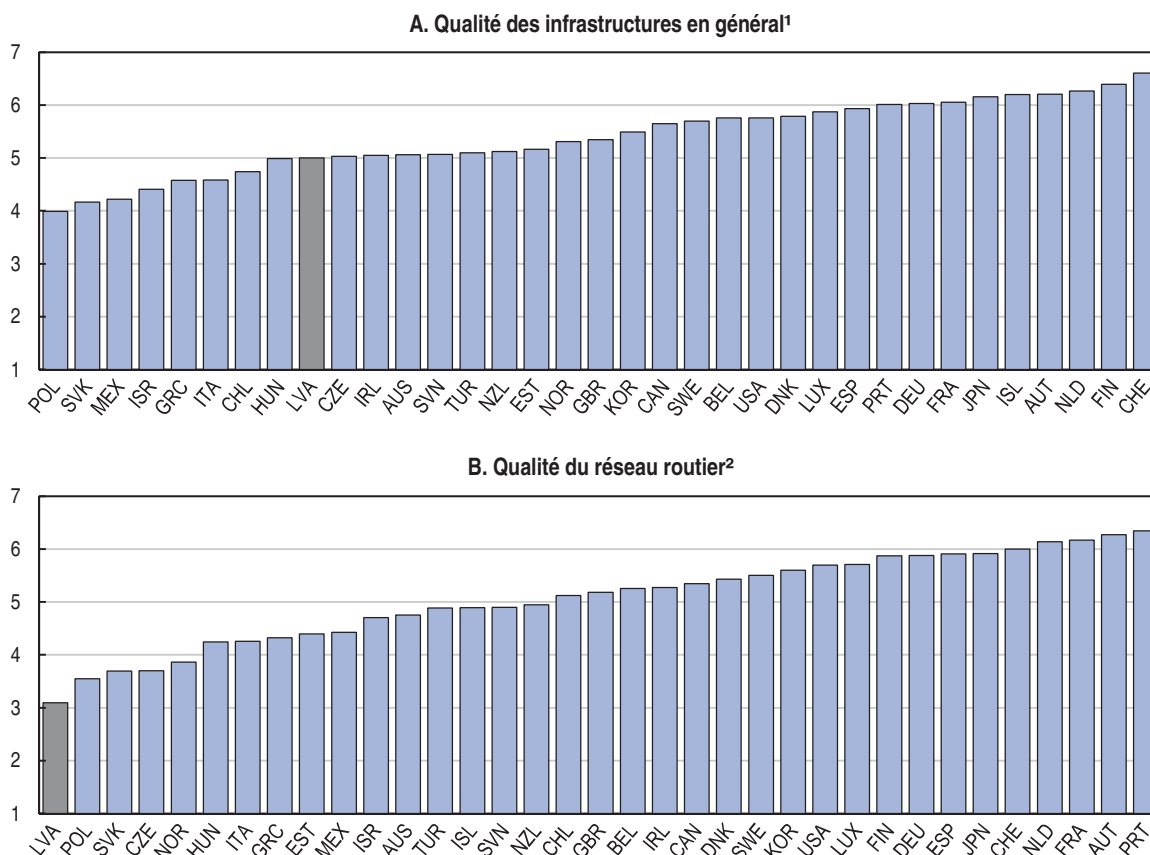
L'infrastructure publique est l'un des éléments qui concourt le plus à instaurer un environnement économique propice et par conséquent, au potentiel de croissance. Des ressources considérables sont nécessaires à cet égard. La qualité globale des infrastructures logistiques lettones est jugée relativement médiocre (graphique 1.8, partie A). L'infrastructure routière est le principal problème. Même si de nombreux axes routiers majeurs traversent la Lettonie, ceux-ci pâtissent d'un manque d'investissements dans leur maintenance et dans la construction. Des chiffres de l'autorité lettonne responsable de l'infrastructure routière montrent que plus de 50 % des routes et ouvrages d'art sont dans un état dégradé, voire très dégradé, et qu'aucun axe routier, ou presque, n'est en bon état sur toute sa longueur. L'indice de compétitivité globale (CGI) donne également à penser que les routes de Lettonie sont les pires de tous les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), Pologne mise à part (FEM, 2014a). De surcroît, la qualité subjective du réseau routier letton s'est détériorée entre 2005 et 2010, alors que c'est l'inverse qui vaut pour la Lituanie et l'Estonie.

### **Utiliser de façon optimale les Fonds structurels et d'investissement de l'UE**

Les aides des Fonds structurels de l'UE ont été une source de financement importante, en particulier pendant la crise financière mondiale. Ces aides concernent les infrastructures, le capital humain, la R-D, les technologies de l'information et de la communication et l'assistance technique. Elles ne sont pas destinées à financer des projets isolés, mais sont accordées sur la base de programmes opérationnels administrés et mis en œuvre par les autorités nationales. La Lettonie a été l'un des principaux bénéficiaires de ces aides au cours de la période de programmation 2007-13 (graphique 1.9, partie A). Des montants comparables (4.51 milliards EUR, soit 2.8 % environ de son PIB par an) lui sont alloués pour la prochaine période de programmation (2014-20). Les projets devant toujours être cofinancés par le budget du pays bénéficiaire, ils dépendent donc de l'existence de budgets nationaux et de structures institutionnelles pour leur déploiement. La Lettonie a relativement bien géré ces enjeux (Katsarova, 2013 et graphique 1.9, partie B). Néanmoins, une nouvelle législation

Graphique 1.8. **La qualité des infrastructures est jugée relativement médiocre**


Indice de compétitivité globale, score (échelle de 1 à 7)



1. Les réponses correspondent à la question « Quelle est votre évaluation des infrastructures en général (notamment de transports, de téléphonie et d'énergie) dans votre pays ? [1 = extrêmement sous-développées – parmi les pires au monde ; 7 = complètes et efficaces – parmi les meilleures au monde] ».

2. Les réponses correspondent à la question : « Quelle est votre évaluation de la qualité du réseau routier dans votre pays ? » [1 = extrêmement sous-développé – parmi les pires au monde ; 7 = complet et efficace – parmi les meilleurs au monde] ».

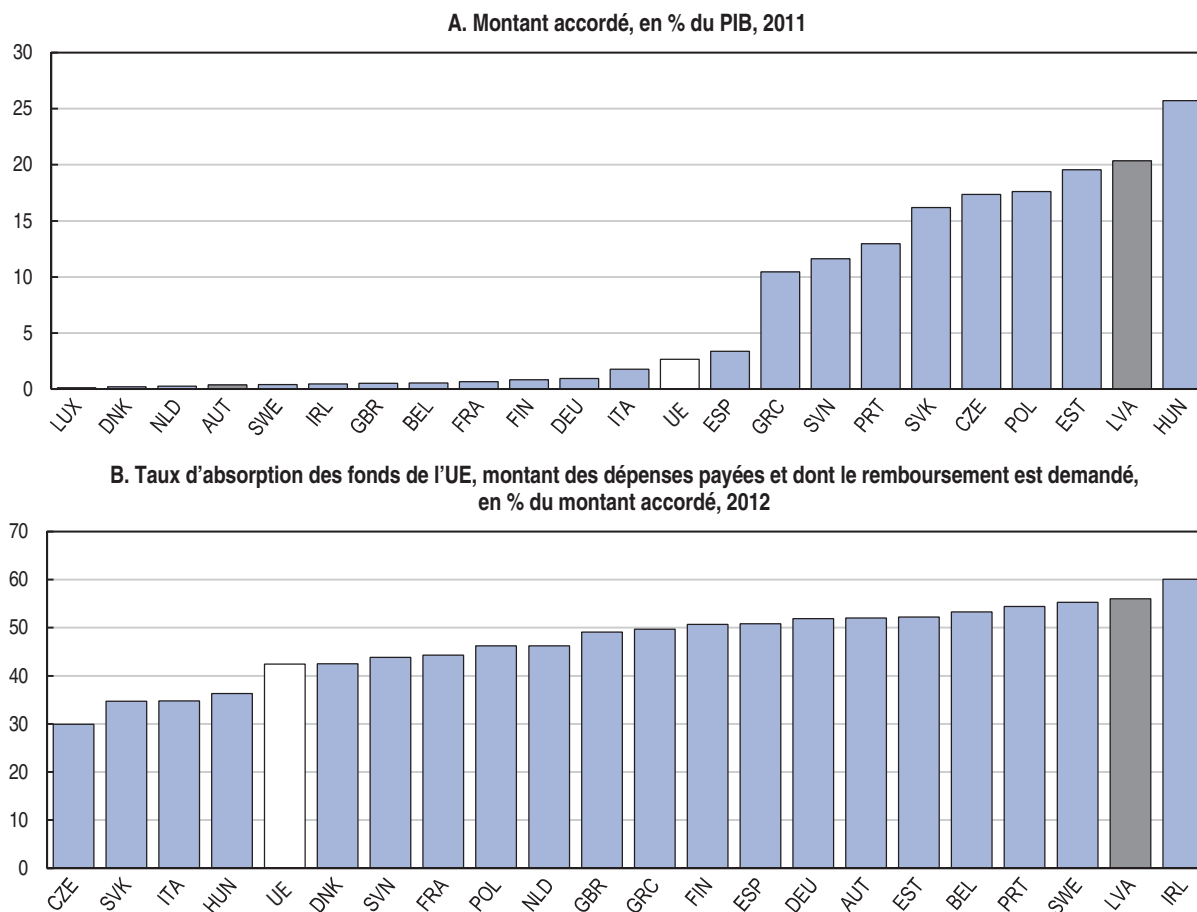
Source : Série de données historiques 2005-14 de l'Indice de compétitivité globale, Forum économique mondial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183860>


a été adoptée, qui clarifie le périmètre de compétence des diverses autorités de gestion. Il est prévu, en particulier, de simplifier la procédure d'évaluation des projets de soumission, qui seront approuvés seulement par le comité de coordination des Fonds structurels et d'investissement européens et n'auront pas à l'être également par le gouvernement letton. De même, une procédure claire est en cours d'établissement pour le règlement des différends et le principe du guichet unique sera retenu pour alléger les formalités administratives incombant aux bénéficiaires des fonds et aux porteurs de projets.

### Développer les financements privés

Des PPP pourraient également permettre de financer les infrastructures publiques. La Lettonie y a fréquemment recours depuis 2004. En 2005, un « Cadre d'action pour la promotion des partenariats public-privé » pointait un certain nombre de lacunes parmi lesquelles l'inadéquation du cadre juridique par rapport aux normes de l'UE, le manque de coordination institutionnelle, l'absence de liens entre PPP et la programmation des investissements publics et enfin, l'insuffisance d'outils permettant aux ministères d'évaluer

Graphique 1.9. **Absorption des aides des Fonds structurels de l'UE**

Source : Commission européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183879>

les PPP (Ministry of Finance, 2014). L'agence lettone de développement et d'investissement (LIDA) a commencé la préparation de cinq projets pilotes de PPP pour créer un modèle de bonnes pratiques et évaluer les obstacles pouvant gêner la mise en œuvre des PPP. Sur la base de ces cinq projets pilotes et des obstacles répertoriés, une nouvelle loi relative aux PPP a été adoptée en 2009. Pour continuer à promouvoir cet instrument de financement, le gouvernement a mis en place un plan d'action et un groupe de travail interministériels et créé des possibilités de coopération entre les États baltes (Ministry of Finance, 2014).

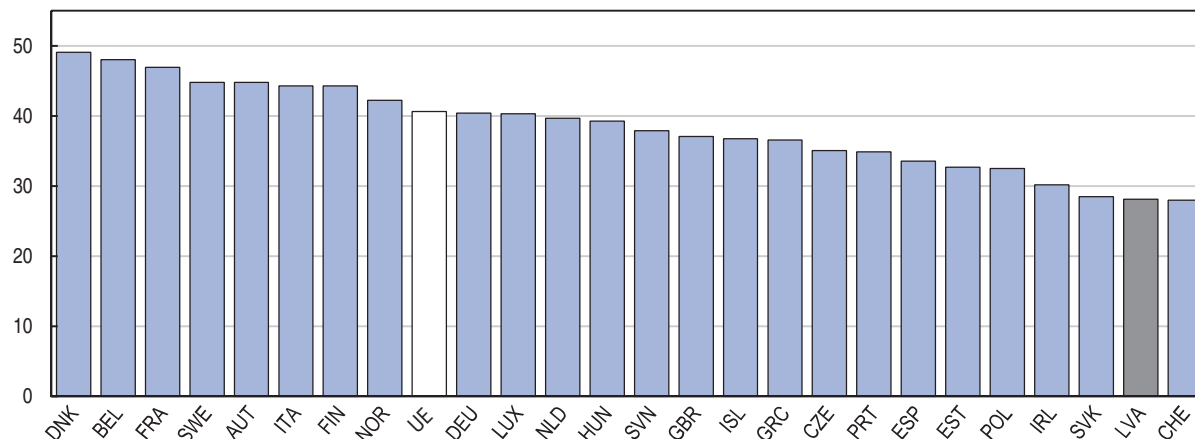
Cependant, la gestion des PPP n'est pas sans difficulté, ainsi que l'ont découvert certains pays de l'UE à l'issue de la crise financière mondiale. En particulier, les projets financés dans le cadre d'un PPP doivent être soumis aux mêmes analyses coûts-avantages que s'ils étaient financés par le budget. En outre, les coûts actuels et futurs des PPP doivent figurer en toute transparence dans les documents budgétaires. L'expérience acquise dans d'autres pays indique que : i) une approche prudente et rigoureuse de l'évaluation de la rentabilité du projet, ii) une expérience réussie dans la mise en œuvre de PPP, iii) une réserve crédible de projets futurs et iv) des gages à l'international quant à la qualité, la fiabilité et la capacité de l'administration publique et des institutions, sont des ingrédients indispensables pour que le modèle des PPP puisse perdurer et se développer. Autant d'éléments sur lesquels les autorités lettones devront braquer leur attention à moyen terme.

## Améliorer l'efficacité du système fiscal


La Lettonie possède un avantage comparatif, celui d'avoir, avec 28 %, l'un des ratios impôt/PIB parmi les plus faibles de l'UE (graphique 1.10). Toutefois, la faiblesse globale de cette pression fiscale masque un certain nombre de distorsions structurelles qui freinent le développement de l'emploi et réduisent le rendement de l'impôt en encourageant l'activité souterraine. La principale difficulté que doit résoudre la politique fiscale est de briser le cercle vicieux entre le haut niveau des taux marginaux d'imposition des revenus d'activité et l'érosion de la base d'imposition, l'un désormais renforçant l'autre. De même, étant donné les tensions qui vont peser à terme sur les dépenses, une meilleure efficacité du système fiscal est plus que jamais cruciale. Deux instruments s'y prêtent : une évolution des taux marginaux de l'impôt sur le revenu vers des niveaux qui ne nuisent pas aux revenus d'activité et un meilleur respect des obligations fiscales. La correction de ces distorsions aurait pour effet d'augmenter les rentrées fiscales en élargissant la base d'imposition tout en soutenant la croissance économique et en réduisant les inégalités.

Graphique 1.10. La pression fiscale est l'une des plus faibles de l'OCDE

Recettes fiscales en % du PIB, 2012



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183885>

### Alléger la fiscalité du travail

La fiscalité du travail est prépondérante dans la composition de l'impôt, l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale représentant 53 % des recettes totales (contre 50 % dans la zone OCDE) (tableau 1.2). La pression fiscale sur les revenus d'activité est relativement lourde et s'établit, en moyenne, à 50 % des rémunérations (contre 40 % dans l'UE). En janvier 2014, le taux combiné des cotisations sociales patronales et salariales a été abaissé d'un point à 34,09 %, mais demeure élevé par rapport aux autres pays.

En outre, le coin fiscal sur les bas salaires est l'un des plus élevés de l'OCDE (graphique 1.11), ce qui contribue à la faiblesse du taux d'emploi de la main-d'œuvre peu qualifiée, de 51 %, soit un taux inférieur à la moyenne de l'UE et près de 35 points en deçà de celui des plus qualifiés qui, avec 85 %, excède le taux moyen dans l'UE. L'élasticité de la demande et de l'offre de main-d'œuvre par rapport aux salaires est généralement plus grande pour les travailleurs peu rémunérés, de sorte que ces facteurs dissuasifs pèsent essentiellement sur ces derniers. De même, la fiscalité du travail est perçue comme ayant



Tableau 1.2. **Composition de la fiscalité, 2013**

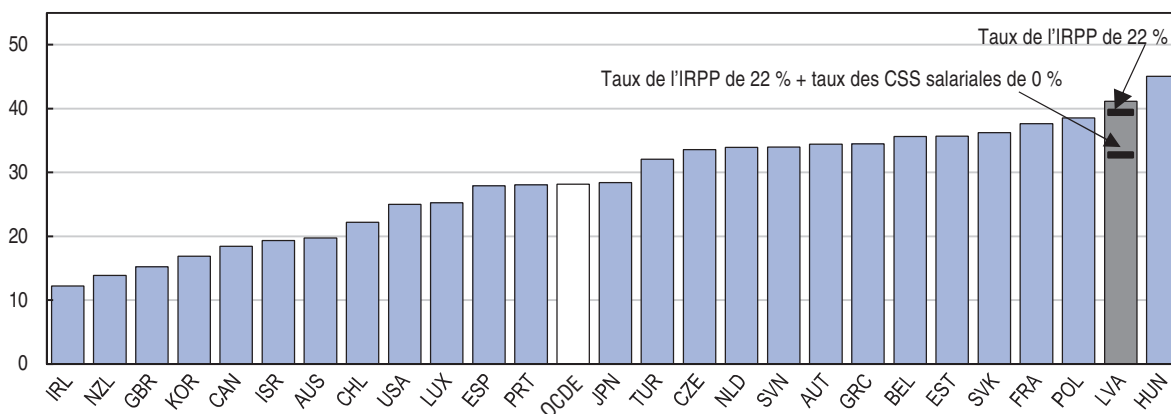
	OECD	Lettonie	Différence
Impôt sur le revenu des personnes physiques	24.1	20.1	-4.0
Impôt sur les bénéfices des sociétés	8.7	5.5	-3.2
Cotisations de sécurité sociale	26.2	32.9	6.7
Prélèvements sur les salaires	1.1	-	-1.1
Taxes foncières	5.4	2.6	-2.8
Taxes de consommation générales	20.3	25.2	4.9
Taxes de consommation spécifiques	10.7	11.0	0.3
Autres taxes <sup>1</sup>	3.4	2.7	-0.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>0.0</b>

1. Y compris certaines taxes sur les biens et services (rubrique 5200) et les droits de timbre.

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ; ministère des Finances.

Graphique 1.11. **Le coin fiscal sur les bas salaires devrait rester élevé**

Salaire minimum, célibataire sans enfant, en % de la rémunération totale, 2013



Note : Le graphique illustre l'impact de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) prévue en 2016, à savoir la réduction à 22 % du taux de l'IRPP, sur le coin fiscal pour un célibataire sans enfant, et l'impact de cette réforme couplée à un taux de cotisations de sécurité sociale (CSC) salariales ramené à zéro.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE (chiffres provisoires pour 2013).

d'importants effets dissuasifs pour employer, ou inversement pour travailler, dans l'économie formelle en Lettonie (tableau 1.3). Dans la mesure où des taux d'imposition élevés sont régressifs et dissuadent à la fois d'exercer une activité (contribuant à l'importance de l'économie souterraine via un « taux d'imposition du travail ») et d'employer dans le secteur informel, l'efficacité économique et l'équité s'en trouveraient améliorées si l'on concentrait les mesures d'allègement de la fiscalité sur les bas revenus.

La Lettonie a d'ores et déjà entrepris d'alléger la fiscalité du travail et de nouvelles mesures dans ce sens sont prévues d'ici 2016. La déduction fiscale pour personnes à charge a été majorée en 2014 et le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques va baisser progressivement d'un point de pourcentage par an pour être ramené à 22 % en 2016. Un plafond a été remis en place en 2014 pour le calcul des cotisations sociales. Selon des estimations récentes de l'OCDE, les dernières mesures et celles envisagées n'allégeront pas notablement le coin fiscal sur les bas salaires, lequel devrait rester supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.11). La diminution des taux de cotisations sociales sur les bas salaires aurait plus d'impact, mais il faudrait les diminuer sérieusement pour rapprocher le coin fiscal du niveau moyen dans l'OCDE (graphique 1.11).

Tableau 1.3. **Appréciation subjective des effets dissuasifs de la fiscalité et de la politique sociale**

Indices de compétitivité globale et Europe 2020, score (échelle de 1 à 7)

	Lettonie	Lituanie	Estonie	République slovaque	République tchèque
Degré de dissuasion à investir <sup>1</sup>	3.8	3.1	4.9	3.2	3.3
Degré de dissuasion à travailler <sup>2</sup>	3.3	2.9	4.3	2.9	3.1
Filet de protection sociale <sup>3</sup>	3.8	3.6	4.1	3.8	4.4
Efficacité de la politique de lutte contre les inégalités <sup>4</sup>	2.9	2.9	3.5	3.0	3.0

Note : Les scores sont fondés sur la réponse aux questions suivantes :

1. Dans votre pays, dans quelle mesure la fiscalité dissuade-t-elle l'investissement ? (1 = Fiscalité fortement dissuasive ; 7 = Fiscalité absolument non dissuasive).
2. Dans votre pays, dans quelle mesure la fiscalité dissuade-t-elle de travailler ? (1 = Fiscalité fortement dissuasive ; 7 = Fiscalité absolument non dissuasive).
3. Dans votre pays, dans quelle mesure un filet officiel de protection sociale protège-t-il contre l'insécurité économique en cas de perte d'emploi ou d'invalidité ? (1 = Aucune protection ; 7 = Protection complète).
4. Dans votre pays, quel est le degré d'efficacité de la politique de lutte contre les inégalités ? (1 = Aucune efficacité ; 7 = Efficacité maximale).

Source : Forum économique mondial, *Global competitiveness Report*, 2014-2015 et *Europe 2020 competitiveness Report*, 2014.

L'une des options permettant de réduire le coin fiscal sur le travail serait de réduire les charges sociales sur les bas salaires. Une telle mesure a été appliquée dans 14 pays de l'OCDE et a eu des effets généralement positifs sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés (OECD, 2011a). Pour limiter l'augmentation du nombre d'emplois peu rémunérés et les effets d'aubaine allant de pair avec une telle mesure, l'allègement de charges pourrait ne cibler que certaines catégories particulières de bas revenus (jeunes travailleurs, chômeurs de longue durée, candidats à un premier emploi) et le recouvrement de l'impôt devrait être renforcé. L'abaissement des charges sociales ne devrait pas conduire à une diminution de la couverture sociale (par exemple, des taux de remplacement des pensions de retraite) qui, ainsi qu'il est observé plus haut, est déjà faible par rapport aux autres pays. Une autre option, qui figure déjà au programme des autorités, consiste à majorer l'abattement sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en phase de suppression progressive pour les plus hauts revenus.

Enfin, une réforme soigneusement étudiée et intégrée du système de prélèvements et de prestations sera également importante pour que les taux marginaux d'imposition effectifs des personnes prenant un emploi soient bas. En Lettonie, l'avantage financier de l'insertion dans l'emploi est particulièrement modeste pour les bas revenus en raison de la manière dont les prestations soumises à condition de ressources sont supprimées au fur et à mesure que le revenu progresse (BICEPS, 2014). Il convient de saluer la suppression progressive envisagée pour certaines prestations sociales (revenu minimum garanti et allocation de logement), qui devrait réduire notablement les taux marginaux d'imposition effectifs des personnes prenant un emploi peu rémunéré. Étant donné la généralisation du phénomène de sous-déclaration des salaires (Putnins and Sauka, 2014), cette mesure devra être couplée à d'autres pour lutter contre le travail dissimulé.

### **Simplifier l'imposition des entreprises**

L'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt foncier constituent une fraction des rentrées fiscales totales bien moins importante que dans la moyenne de l'OCDE (voir tableau 1.2). Les enquêtes relèvent tout de même un effet négatif de la fiscalité sur l'investissement (tableau 1.3), qui pourrait être dû aux lourdeurs administratives qu'implique le respect des obligations fiscales. S'acquitter de son imposition nécessite un nombre limité de versements (sept par an, contre 13 en moyenne dans l'UE). Le temps passé

par les entreprises à se mettre en conformité avec la législation fiscale en Lettonie a été notablement réduit ces dernières années, grâce surtout à la mise en place d'un système de déclaration électronique et d'une procédure de déclaration simplifiée. Toutefois, il demeure plus long que dans l'UE en moyenne (193 heures contre 176 heures) et dans les pays comparables de la région (81 heures en Estonie, 175 heures en Lituanie selon PWC and World Bank, 2014). Il conviendrait d'éliminer les complications excessives, qui vont sans doute de pair avec un secteur informel plus développé, plus de corruption et moins d'investissement.

### **Élargir le périmètre de la fiscalité foncière et environnementale**

À 2.6 %, le poids de la fiscalité foncière dans l'impôt global n'est que de la moitié environ de la moyenne de l'OCDE et les recettes provenant des taxes foncières et immobilières ne représentaient que 0.8 % du PIB en 2013 (voir tableau 1.2). La couverture de la taxe foncière a été élargie récemment et depuis le début de 2013, les collectivités locales ont une certaine latitude pour fixer leur barème d'imposition, dans les limites d'une fourchette prédéfinie de 0.2-3%. Soucieuses de ne pas perdre de contribuables, les municipalités sont toutefois réticentes à augmenter les taxes foncières.

Il n'existe pas de modèle évident de fiscalité foncière qui pourrait être repris des pays de l'OCDE : les différences d'un pays à l'autre dans le recouvrement des taxes foncières sont importantes et celles-ci, en fait, se creusent fortement au fur et à mesure que le revenu national augmente (Norregaard, 2013). Il n'en reste pas moins que la fiscalité foncière est largement considérée comme un moyen efficace et équitable d'augmenter les recettes. Il y a lieu d'exploiter son potentiel pour préserver les recettes globales face aux nécessaires allègements de la pression fiscale sur le travail. En soi, une réforme de la fiscalité foncière n'aurait pas d'effet majeur sur la pauvreté et les inégalités, mais pourrait, selon la manière dont elle est conçue, faciliter notablement une réforme pour lutter contre la pauvreté. Comme dans beaucoup d'autres économies de l'OCDE, une réforme d'ampleur de la fiscalité foncière pourrait soulever d'importants problèmes d'économie politique. Compte tenu de ce qui précède, il est difficile d'être précis sur les recettes que pourrait générer une réforme « réaliste ». Selon des estimations récentes, un doublement de la taxe résidentielle et de la taxe foncière pourrait générer une hausse de recettes de 100 millions EUR, soit 0.4 % du PIB (BICEPS, 2014).

Par ailleurs, la tarification des externalités environnementales pourrait être améliorée. Les indicateurs de mesure de la gestion des déchets et de la qualité de l'air donnent à penser que les taux d'imposition en place ne favorisent peut-être pas suffisamment un comportement écologique. Pas moins de 84 % des ordures ménagères sont mises en décharge, soit deux fois et demie de plus que la moyenne de l'UE. Les véhicules de tourisme neufs en Lettonie génèrent les plus fortes émissions de CO<sub>2</sub> au kilomètre de toute l'UE (Dreblow et al., 2013) et des niveaux élevés de particules (PM10) ont été enregistrés le long de certains axes routiers très fréquentés de Riga (European Commission, 2014a).

La fiscalité environnementale se développe depuis peu. En 2010, une taxe d'immatriculation des véhicules de tourisme, modulée en fonction des émissions de CO<sub>2</sub> au kilomètre, et une redevance annuelle sur les véhicules, variable en fonction de la taille et de la puissance du moteur, ont été mises en place. Ces mesures ont permis de réduire les émissions moyennes des véhicules neufs, mais seraient plus efficaces si elles étaient appliquées à l'ensemble du parc automobile. Un nouveau péage routier (« l'eurovignette ») a été introduit en juillet 2014 pour les poids lourds qui empruntent les autoroutes. Enfin, le barème des taxes sur la construction de décharges, les ordures ménagères et les déchets

industriels ont été relevés (de 1.78 EUR/tonne en 2009 à 12 EUR/tonne en 2015, s'agissant des ordures ménagères).

Il reste que le taux d'imposition implicite de l'énergie – qui mesure le produit des taxes énergétiques par unité d'énergie consommée – est l'un des plus faibles de l'UE. Le prix des carburants routiers ne reflète pas l'impact négatif de leur consommation sur l'environnement. En outre, les carburants utilisés dans l'agriculture ou pour la production de chaleur bénéficient d'exemptions ou de taux réduits de taxe. Un abattement de TVA de 80 % est applicable aux véhicules de société, souvent utilisés pour un usage privé, à la fois sur le prix d'achat et sur les coûts d'utilisation (sur les carburants, par exemple ; Lamine and Lohmuste, 2014). Une application plus générale de la fiscalité environnementale, étendue à la pollution et aux sources d'énergie, ainsi qu'un relèvement progressif de l'actuelle taxe de mise en décharge, concourraient à la réalisation d'objectifs environnementaux tout en évitant que l'impôt ne frappe les bas revenus. Les taux d'imposition des carburants, en particulier, devraient être relevés et fixés à un niveau qui rendrait mieux compte de leur contenu en carbone tandis qu'il conviendrait d'éliminer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement.

### **Améliorer le respect des obligations fiscales et l'efficacité du recouvrement de l'impôt**

L'économie souterraine est relativement développée. Par définition, les estimations des activités non déclarées sont difficiles à établir et sont généralement variables selon les sources et les méthodes employées, mais d'après des données d'enquête, l'économie informelle représenterait 24 % environ du PIB, soit 8-9 points de plus qu'en Estonie ou en Lituanie (Putnins and Sauka, 2014). Dans son étude, Schneider (2013) établit également que la Lettonie a l'une des économies informelles les plus développées de toute l'UE et que celle-ci représente 25.5 % environ du PIB. Derrière ce chiffre global se cache un phénomène particulièrement répandu de sous-déclaration des bénéficiaires commerciaux et des salaires (avec la pratique des « enveloppes salariales »), environ deux fois plus important que la sous-déclaration du nombre de salariés, tandis que les pots-de-vin constituent 10 % des recettes des entreprises (tableau 1.4). Selon certaines enquêtes, la Lettonie est plus tolérante vis-à-vis de la fraude fiscale que ne le sont l'Estonie ou la Lituanie et les entreprises sont plus mécontentes à l'égard du système fiscal et des autorités, ce qui est l'un des facteurs expliquant le haut niveau d'activité informelle (Putnins and Sauka, 2014).

Tableau 1.4. Indicateurs de l'économie souterraine

	Bénéficiaires commerciaux	Nombre de salariés	Salaires	Niveau de corruption
	(En % des bénéficiaires réels)	(En % du nombre réel de salariés)	(En % des salaires réels)	(% des recettes versé en pots-de-vin « pour obtenir que les choses se fassent »)
Estonie	10.3	8.1	17.1	4.7
Lituanie	11.8	6.4	15.5	10.3
<b>Lettonie</b>	<b>19.9</b>	<b>10.3</b>	<b>25.2</b>	<b>10.5</b>

Source : Putnins, J. et A. Sauka (2014).

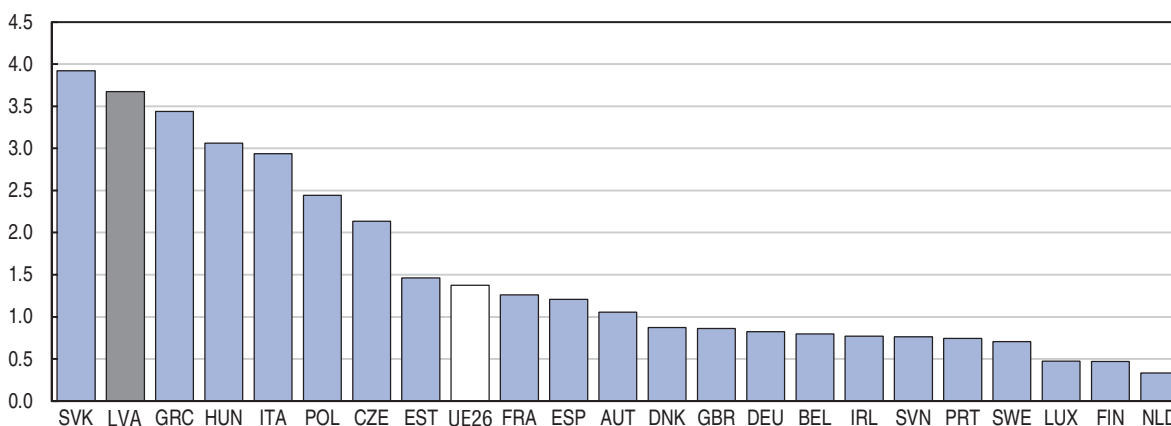
Le haut niveau d'activité informelle réduit l'efficacité du recouvrement de l'impôt. Il est important de corriger le manque de respect des obligations fiscales car il conduit à une mauvaise allocation des ressources en détournant celles-ci vers des emplois improductifs et en réduisant la transparence nécessaire à un fonctionnement efficace des marchés

financiers. Ce manque de discipline fiscale peut également avoir de graves effets sur le budget en érodant la base d'imposition et l'assiette de calcul des cotisations sociales, en occasionnant des relèvements de taux d'imposition et/ou des déficits budgétaires tout en faussant les statistiques officielles comme celles du PIB, qui sont autant de signaux importants à l'adresse des responsables de l'action publique. Enfin, le non-respect des obligations fiscales exclut une partie de la population du système de protection sociale et contribue à un haut niveau d'inégalité et à un accroissement des risques de pauvreté.

L'écart de TVA, à savoir la différence entre les montants de TVA effectivement perçus et les montants théoriquement exigibles, s'est considérablement creusé pendant la crise, laissant le pays avec l'un des écarts les plus importants enregistrés dans l'UE (3.5 % du PIB, graphique 1.12). Des mesures destinées à augmenter les recettes ont été prises pendant la crise, le taux normal de TVA a été relevé de 18 % à 22 %, le taux réduit a été porté de 5 % à 12 % et son périmètre d'application a été réduit. Cela étant, ces relèvements de taux, dictés par la crise, ne se sont pas traduits par une augmentation des recettes de TVA ni dans le taux d'imposition implicite de la consommation. Cet écart de TVA pourrait s'expliquer par la fraude fiscale, des retards de paiement, le recouvrement de créances anciennes, la modification des modalités de remboursement, la sous-déclaration ou encore, le défaut d'immatriculation. S'il est difficile de déterminer comment gérer au mieux ce problème et comment évaluer l'efficacité de l'administration fiscale, tout indique que l'efficacité du système de TVA a grandement souffert de la crise économique et qu'il est amplement possible de l'améliorer au fur et à mesure du redressement de l'économie, en particulier si le mouvement s'accompagne d'une action des pouvoirs publics pour un meilleur recouvrement de l'impôt.

Graphique 1.12. **Un meilleur recouvrement de l'impôt permettrait d'accroître les recettes**

2012, écart de TVA<sup>1</sup>, en % du PIB



1. L'écart de TVA désigne la différence, une année donnée, entre les montants de TVA effectivement perçus (tels qu'enregistrés par Eurostat) et les montants théoriquement exigibles, soit le montant total de la TVA à verser. Cette dernière valeur représente le montant total des paiements de TVA estimés sur la base des agrégats des comptes nationaux et de la structure existante de taux et d'exemptions.

Source : Commission européenne, « 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States », septembre 2014, et Base de données d'Eurostat.

La lutte contre le non-respect des obligations fiscales nécessite une stratégie globale pour alléger les formalités administratives, assurer un fonctionnement efficace des autorités de contrôle, imposer des sanctions et soutenir les entreprises honnêtes. Un plan d'action a été élaboré en 2010 pour une période trisannuelle (2010-13), qui visait à lutter contre l'économie souterraine et à promouvoir une concurrence équitable et comportait

diverses mesures, notamment l'interdiction des transactions en espèces dans le commerce de gros et l'amélioration des procédures d'enregistrement des entreprises. Parallèlement, plusieurs décisions ont été prises par les pouvoirs publics, ou sont en cours d'adoption, pour réduire le montant des arriérés d'impôt et limiter à terme leur accumulation. La stratégie 2014-16 en faveur du service de l'administration fiscale (SRS) s'est fixé pour objectif de simplifier les services existants, perfectionner l'éventail des services en ligne et simplifier les procédures de paiement de l'impôt et des droits de douane. La priorité donnée à la facilitation devrait aider les contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales, y compris ceux ayant accumulé des dettes fiscales, tandis que l'application de pénalités plus lourdes devrait dissuader la fraude fiscale intentionnelle.

Toutefois, le doute subsiste sur la mobilisation de moyens suffisants pour lutter contre la fraude fiscale. Le SRS est une administration publique intégrée, chargée d'administrer l'impôt, les droits d'accise et les droits de douane et de détecter et prévenir les infractions fiscales et douanières. L'un des objectifs inscrits dans la stratégie 2014-16 est d'améliorer l'efficacité et d'optimiser l'emploi des ressources du SRS. Or, le SRS envisage d'atteindre cet objectif sans augmenter ses effectifs. Qui plus est, les ressources allouées aux rémunérations ne semblent pas suffire et risquent de ne pas garantir la compétitivité des salaires ni une motivation suffisante des personnels. Le renouvellement des agents du SRS ne fait que s'accélérer et le recrutement est problématique, en particulier s'agissant des contrôleurs, enquêteurs et juristes – des postes clés pour lutter contre la fraude fiscale. En l'absence de ressources supplémentaires, les améliorations prévues dans le recouvrement de l'impôt pour la période 2013-16 risquent de ne pas se concrétiser.

### Améliorer l'efficacité institutionnelle et administrative au niveau de l'État et des collectivités locales

Globalement, la Lettonie dispose d'un cadre budgétaire bien structuré, mais obtient de mauvais scores à l'indice de compétitivité globale du FEM pour ce qui est des institutions et de la gouvernance, les opinions concernant le gaspillage des fonds publics étant particulièrement négatives (tableau 1.5). Compte tenu de la nécessité d'augmenter le volume des ressources allouées aux programmes publics de base évoqués ci-dessus, la réponse des pouvoirs publics doit porter pour l'essentiel sur une meilleure efficacité allocative et un meilleur rapport coût-efficacité de la dépense publique, ce qui exige une analyse de l'efficacité à trois niveaux : i) planification et définition des priorités de dépense ; ii) coordination entre les échelons administratifs, iii) gestion des programmes.

Tableau 1.5. **Palmarès de la qualité institutionnelle mesurée selon plusieurs indicateurs**

	Lettonie	Lituanie	Estonie	Fédération de Russie
Infrastructures collectives	57	48	27	86
Institutions politiques	87	61	24	91
Confiance de l'opinion publique dans la classe politique	99	92	37	57
Gaspillage de fonds publics	97	88	33	65
Népotisme dans les décisions des fonctionnaires	72	44	26	79
État de droit	54	47	27	100
Comportement éthique des entreprises	78	61	30	94
Contrôle de la corruption (Banque mondiale)	43	46	29	108

Note : Classement établi à partir de 151 pays.

Source : *The Global Competitiveness Index Historical Dataset*, 2005-2014, Forum économique mondial.

## **Vers une programmation à moyen terme plus fiable**

### ***Veiller à une hiérarchisation efficace des priorités***

Pendant les années d'expansion économique, l'établissement du budget impliquait des ajustements en cours d'exercice, nécessitant au moins chaque année une loi de finances rectificative et l'inscription de dépenses supplémentaires (Kraan et al., 2009). L'instabilité des gouvernements en place et l'existence de recettes cycliques supplémentaires étaient en partie à l'origine de ces ajustements. L'établissement d'un budget à moyen terme, allant de pair avec un objectif de solde budgétaire, pourrait corriger ces carences. Le nouveau cadre budgétaire comporte des estimations pluriannuelles de dépenses au niveau de chaque poste. Ce système peut aider à mieux hiérarchiser les dépenses prioritaires. Cette logique de moyen terme devrait également être un moyen efficace pour éviter des dépenses procycliques et le gaspillage des fonds publics. Toutefois, le système actuel de programmation à moyen terme suppose l'interruption de nombreux programmes existants et ne prend pas intégralement en compte le coût des mesures qui sont envisagées pour les trois exercices suivants (comme le développement du système de prestations sociales, la réforme de la santé, etc.). Ce défaut nuit à la crédibilité du budget à moyen terme et accroît le risque d'une sous-estimation des futurs besoins de dépenses.

### ***Améliorer la capacité stratégique***

La capacité stratégique a également été renforcée avec la création d'une nouvelle unité centrale de programmation baptisée Centre de coordination intersectorielle (PKC). Le mandat du PKC est de produire des documents de programmation à long terme et de s'assurer que les politiques menées sont efficaces et propres à atteindre les objectifs à long terme fixés. À ce jour, le PKC a élaboré un Plan de développement national, il suit les progrès réalisés pour concrétiser les objectifs de la stratégie de développement à long terme de la Lettonie (Lettonie 2030) et participe activement aux processus décisionnels. Cette instance peut également participer à la phase de planification initiale de nouvelles mesures des pouvoirs publics. Enfin, le PKC a été chargé d'analyser certaines questions transversales comme la gestion des entreprises publiques, la démographie ou encore les disparités de revenu.

Il reste que le PKC est insuffisamment doté en personnel pour répondre aux besoins des ministères dépensiers et ne dispose d'aucune capacité financière pour recruter des experts extérieurs pour certaines questions de fond. Des dotations supplémentaires en moyens humains permettraient au gouvernement de capitaliser les succès du PKC en consolidant un peu plus son rôle dans le processus de planification de l'action publique et en lui permettant de répondre aux ministères cherchant à s'en rapprocher aux premiers stades de planification de leur action.

### ***Renforcer l'analyse d'impact de la réglementation***

La procédure d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est très rigoureuse et tous les projets réglementaires doivent passer par une AIR. L'introduction d'un nouveau texte réglementaire doit être justifiée et la procédure inclut notamment une évaluation de son impact sur le budget et de sa conformité avec la stratégie Lettonie 2030. Concrètement toutefois, la qualité d'analyse est très fluctuante et peut aller d'un travail factuel fouillé à une simple fiche formelle, fournissant un bref résumé de l'objet du texte. Le périmètre d'analyse est souvent limité aux coûts financiers, budgétaires et administratifs. Aucune vérification de la viabilité à long terme du texte n'est pratiquée et aucune évaluation à court, moyen et long terme n'est requise.

Aucun test de seuil n'est prévu pour la préparation d'analyses plus approfondies de l'impact de propositions de texte et de mesures présentant d'importantes incidences économiques, sociales ou environnementales. Un test de ce type aiderait l'administration publique à mieux définir les priorités dans l'utilisation de ses ressources et à mener des évaluations approfondies plus solides des politiques et législations susceptibles d'avoir le meilleur rapport coûts-avantages pour l'économie.

En théorie, les processus décisionnels des autorités font appel à un large éventail de parties prenantes. Les projets de loi sont publiés et des entités non gouvernementales sont invitées à contribuer. En pratique toutefois, un ministre peut demander à court-circuiter les procédures habituellement suivies pour recueillir des contributions intersectorielles et la participation d'experts, faisant courir un risque à la coordination et à la qualité de l'analyse. En 2011 et 2012, un tiers de toutes les questions soumises en Conseil des ministres ont fait l'objet d'une procédure accélérée, ce qui semble excessif.

### ***Développer la budgétisation axée sur les résultats***

La budgétisation axée sur les résultats est en cours de déploiement au niveau des programmes pour assurer le suivi et mieux contrôler l'emploi des ressources budgétaires. Les ministères et autres organes centraux de l'État fixent des objectifs, des résultats à atteindre et des indicateurs de résultats mesurant le degré d'exécution des programmes et sous-programmes financés sur le budget. Les ministères dépensiers et autres organes centraux de l'État soumettent au ministre des Finances des rapports trimestriels d'exécution budgétaire, incluant un point sur les actions accomplies et non accomplies et des informations sur les mesures visant une meilleure gestion des finances publiques. Les procédures de planification et de présentation des résultats opérationnels et des indicateurs d'exécution dans les demandes de crédits budgétaires des ministères et autres organes centraux de l'État ont été améliorées dès le budget 2012. Ces informations sont reprises chaque année dans la loi de finances et portées ainsi à la connaissance du parlement et de l'opinion publique. Il reste toutefois que les organismes publics sont peu incités à réaliser des évaluations critiques pour dégager des marges de manœuvre budgétaires, donnant ainsi à penser qu'il faudrait renforcer les capacités d'évaluation.

### ***Améliorer la coordination dans les relations entre l'État et les collectivités locales***

Il y a matière à une meilleure efficacité à tous les échelons administratifs. Le plan de développement stratégique 2010-13 envisage un plus haut degré de centralisation et d'harmonisation comme un moyen d'accroître l'efficacité, passant notamment par une réduction en taille de l'administration centrale, l'unification des procédures de gestion des effectifs et de passation de marchés et la numérisation des services administratifs. En revanche, le programme national de réforme 2014 envisage de renforcer le rôle des collectivités locales. Il sera sans doute difficile d'allier les avantages de la décentralisation aux objectifs d'efficacité de l'administration centrale.

Les réformes des collectivités locales visent à la fois à renforcer la démocratie locale, en associant la population à la prise de décisions, et à accroître l'efficacité et l'efficacité, en employant des méthodes de gestion modernes. La réforme en Lettonie s'appuie sur les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, la réorganisation territoriale de l'administration constituant le cœur de cette réforme. Son objectif, via des regroupements, a consisté à établir des territoires administratifs (régions) capables de promouvoir le développement économique en lien avec des administrations locales qui assureraient une



offre de services de qualité. La réforme s'est traduite par des regroupements de municipalités et par la création d'un échelon administratif intermédiaire, consistant en cinq régions de programme (collectivités régionales élues au suffrage indirect). Pour autant, la disparité de taille des administrations locales soulève des problèmes en termes de capacités et de ressources. L'argument de l'efficacité plaide en faveur d'une nouvelle diminution du nombre de collectivités locales au moyen de fusions. De même, il pourrait être justifié de créer une sous-division administrative supplémentaire (une région par exemple) dans certains secteurs comme l'éducation, car certaines questions sont trop complexes pour être traitées localement.

Les missions des collectivités locales lettones dépassent leurs ressources financières. En principe, les collectivités locales jouissent d'une grande autonomie et sont investies d'un large éventail de compétences (encadré 1.2). Toutefois, dans son rapport de 2011 sur le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale en Lettonie, le Conseil de l'Europe concluait que les collectivités locales accédaient difficilement à des ressources levées en toute indépendance et pressait les autorités lettones de renforcer l'autonomie financière de leurs collectivités locales. L'Association des collectivités locales et régionales de Lettonie ne cesse de déplorer l'écart croissant entre les recettes effectivement levées et les obligations de service prescrites par la loi. Dans l'enseignement primaire et secondaire, par exemple, le système de financement a été modifié et les dotations sont désormais fonction du nombre d'élèves scolarisés. Comme indiqué plus haut, cette modification a entraîné une rationalisation du réseau d'établissements scolaires, mais a également facilité les inégalités d'accès et de qualité au niveau local (Terauda et al., 2014). La procédure de programmation budgétaire à moyen terme adoptée en 2012 prévoit un cycle budgétaire de trois ans pour les collectivités locales, mais il convient de parvenir à un meilleur équilibre entre leurs compétences en matière de dépenses et leurs ressources pour que ce cycle soit effectif et pour restaurer la stabilité des finances locales en Lettonie. L'une des options possibles consiste à augmenter les taxes foncières locales, mais comme il est observé plus haut, les collectivités locales y répugnent par peur de perdre des contribuables.

#### Encadré 1.2. Les relations entre l'État et les collectivités locales

**Compétences** – La part des collectivités locales dans les dépenses publiques est de 27 % (2010), soit légèrement au-dessus de la moyenne de l'UE (24 %). Les compétences des collectivités locales sont l'éducation (43 % de leurs dépenses), ainsi que la prestation partagée de services d'intérêt général (logement, services publics, loisirs, culture, cultes). Elles exercent ces compétences de façon autonome ou par délégation, ou sur mandat du législateur. Chaque type de compétence est censé être assorti d'une source de financement.

**Finances** – Les municipalités lettones tirent l'essentiel de leurs ressources des recettes fiscales, des subventions de l'État et des amendes qu'elles sont habilitées à infliger. Les recettes fiscales partagées les plus importantes sont celles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (80 % environ, taux renégocié chaque année) et de la fiscalité foncière (100 %).

**Règle budgétaire** – La règle budgétaire applicable aux collectivités locales est axée sur le droit pour les municipalités d'emprunter et d'émettre des garanties. Le montant d'emprunt annuel ne peut excéder 20 % de leurs recettes budgétaires ordinaires, hors subventions affectées et contributions au fonds de péréquation. En cas de non-respect de leurs obligations de remboursement de la dette, le Trésor peut leur appliquer des sanctions et en cas de difficultés financières, les collectivités locales sont placées sous tutelle.

Une meilleure adéquation des finances locales aux obligations de service ne résoudrait pas le problème du système de péréquation qui est mis en œuvre pour compenser des capacités fiscales et des obligations de service foncièrement différentes d'une municipalité à l'autre. Des disparités prononcées de développement socio-économique entre les collectivités infranationales – notamment entre Riga et les zones rurales – impliquent des différences notables de rentrées fiscales. Un fonds de péréquation est chargé de répartir les ressources entre les municipalités, mais celui-ci a été mis entre parenthèses en 2009 en raison de l'incapacité de l'État à garantir les versements aux collectivités dans les circonstances difficiles de la crise financière. La péréquation financière peut être considérée, à juste titre, comme l'un des principaux instruments de développement régional (en plus des ressources des Fonds structurels de l'UE) et son fonctionnement doit être optimisé.

La quasi-totalité des subventions de l'État aux collectivités locales sont affectées. Ces subventions sont notamment destinées à la rémunération des enseignants et formateurs, aux salaires des personnels de santé, à l'augmentation du salaire minimum, à des projets d'investissement et à l'entretien et la construction du réseau routier. Seuls les transferts au titre de la péréquation ne sont pas affectés. À plus long terme, les autorités lettones pourraient envisager d'intégrer des incitations financières – notamment en abandonnant la pratique des subventions affectées (qui encourage les autorités centrales comme régionales à privilégier les services subventionnés dans leurs structures de dépenses) au profit de subventions non affectées tout en garantissant un haut niveau de qualité des services publics.

### ***Accroître l'efficacité administrative***

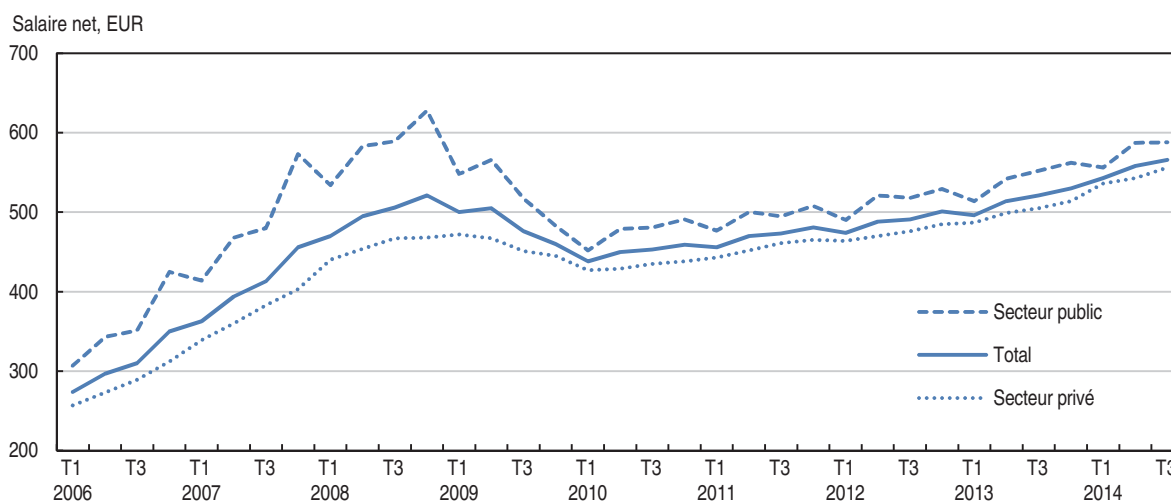
La bureaucratie et l'inefficacité administrative sont une plaie pour l'économie lettone. Selon les indicateurs de l'OCDE pour la réglementation des marchés de produits (indicateurs RMP), les entreprises doivent faire face à une lourde paperasserie avec des procédures réglementaires qui semblent par trop complexes, notamment s'agissant des autorisations et licences (voir chapitre 2). Les obligations administratives que doivent remplir les jeunes entreprises, les entreprises individuelles et les sociétés sont plus lourdes qu'en moyenne dans l'OCDE. L'objectif, tel que défini dans les lignes directrices 2014-20, pour le développement de l'administration publique est désormais de mettre sur pied une administration efficace, motivée, accessible et innovante, qui offre aux citoyens et aux entreprises des services de qualité d'un coût raisonnable et qui réduit les obstacles et les lourdeurs.

### ***Améliorer la gestion des ressources humaines***

Les salaires du secteur public ont connu d'importantes fluctuations ces dernières années. De 2004 à 2008, leur rythme de progression a été beaucoup plus rapide que dans le privé pour se situer à un niveau 30 % supérieur ; toutefois, les efforts d'assainissement des finances publiques ont considérablement réduit cet écart pour le ramener à 10 % environ en 2010 (graphique 1.13). Cette volatilité a eu un coût en termes de perturbation et de motivation des agents du secteur public, ainsi qu'en témoigne le départ de nombreux spécialistes très qualifiés de l'administration publique.

Les réductions de salaires ont laissé le secteur public face à un défi de taille : comment attirer, retenir et motiver les talents ? Les discontinuités de rémunération, d'emploi et de productivité dans le secteur public soulèvent des questions quant à la manière d'améliorer la gestion des ressources humaines, pointant la nécessité d'éviter à l'avenir les alternances

Graphique 1.13. Les salaires du secteur public ont beaucoup fluctué



Source : Bureau central de statistique de Lettonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183892>

de hausse et de baisse dans les ressources publiques et d'examiner plus avant les pratiques de gestion des ressources humaines. Le développement de pratiques comme le profil flexible et l'aperçu réaliste de poste, l'évaluation régulière et l'information régulière sur les performances, permettrait d'accroître l'efficacité dans le secteur public letton (Lobanova and Ozola, 2013). L'évaluation annuelle des performances professionnelles est aujourd'hui l'un des critères de calcul de la rémunération et les agents peuvent percevoir une prime tous les ans, en fonction des résultats de cette évaluation. Le développement de la rémunération aux résultats et de la formation permettrait de renforcer la motivation des agents, en conférant aux responsables de l'administration un outil incitatif et en améliorant le maintien de professionnels spécialisés dans le secteur public. La rémunération des enseignants, sans doute trop modeste pour retenir une main-d'œuvre de qualité et motivée, mériterait une attention particulière (OECD, 2014).

### Accroître l'efficacité des marchés publics

Une meilleure rentabilité des dépenses de marchés publics est un élément essentiel de l'efficacité du secteur public (OECD, 2013). Cet objectif pourrait être atteint en investissant dans des outils innovants pour rationaliser les procédures de passation de marchés. De nombreuses administrations centrales dans l'OCDE ont ainsi investi dans des systèmes d'appel d'offres en ligne et la plupart des pays membres de l'OCDE ont recours à des contrats-cadres pour bénéficier d'économies d'échelle. La Lettonie a fait beaucoup dans ce domaine : l'Agence publique de développement régional a conclu des contrats-cadres et les services de l'administration centrale sont tenus, depuis 2010, de recourir à des catalogues en ligne, établis à partir de ces contrats. L'Agence publique des affaires intérieures et celle chargée du patrimoine du ministère de la Défense ont également qualité d'organismes acheteurs centraux. Par ailleurs, la réglementation des procédures centralisées de marchés en ligne a été modifiée pour élargir le cercle des acheteurs.

Il est également essentiel de veiller à la transparence des procédures. La proportion d'appels d'offres publiés au Journal officiel en pourcentage des dépenses totales de marchés publics de travaux, de biens et de services, était de 87.2 % en 2011, soit le plus fort

pourcentage de l'UE. Il reste que selon l'enquête Eurobaromètre de 2013 sur le comportement des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE, 66 % des répondants lettons considèrent que la corruption est un phénomène généralisé dans les marchés publics (contre 56 % en moyenne dans l'UE ; Eurobarometer, 2013). Le Bureau de supervision des marchés publics a relevé des cas où les pouvoirs adjudicateurs ont omis de fournir la documentation aux soumissionnaires, ou ont fixé pour les soumissionnaires et sous-traitants des critères flous ou disproportionnés (notamment en termes de qualification). De même, des risques existent dans les marchés décentralisés de divers biens et services uniformisés (services internet, par exemple), malgré l'existence d'une procédure centralisée en ligne.

Diverses mesures sont en place en prévention des conflits d'intérêts et de la corruption dans les marchés publics. Les amendements apportés en 2013 à la loi relative à la passation des marchés publics prévoient l'obligation, pour les collectivités locales, de recourir à une procédure centralisée pour divers services, des sanctions plus strictes pour les fournisseurs dont la prestation n'est pas conforme aux termes du marché et l'obligation de publier en ligne les contrats de montant modeste. Des amendements apportés au Code des infractions administratives permettent également de sanctionner les agents auteurs d'infractions à la législation sur les marchés publics ne constituant pas un délit pénal. Ces progrès doivent être consolidés en protégeant l'autorité chargée de la prévention et de la lutte contre la corruption, le KNAB, contre toute ingérence politique, en renforçant la capacité du pouvoir judiciaire à juger les affaires en corruption et en formulant des conseils pratiques sur la prévention des conflits d'intérêts.

### ***Veiller à la transparence du processus décisionnel***

L'Office national d'audit joue un rôle à part entière dans l'élaboration d'un mécanisme décisionnel équitable et transparent. En matière d'audit externe, l'Office est réputé pour satisfaire aux normes internationales et produit tous les ans un grand nombre d'audits financiers et de gestion de grande qualité. Ses recommandations sont généralement suivies d'effet. Toutefois, la crise financière a entraîné une réduction de 15 % de ses effectifs et l'on peut s'interroger sur l'adéquation actuelle de ses ressources. L'Office national d'audit est financé sur le budget, mais ses demandes de crédits budgétaires peuvent être modifiées par le Conseil des ministres, créant ainsi une source potentielle de conflit d'intérêts. Aussi un débat est-il en cours sur le renforcement de son indépendance financière.

Des audits financiers sont réalisés tous les ans et portent sur l'exactitude des états financiers annuels préparés par l'ensemble des ministères et autres organes de l'administration centrale. Puisqu'il s'agit là de sa fonction première, une part importante des ressources de l'Office y est affectée. Des audits de conformité et de gestion sont programmés en fonction des ressources disponibles. En 2013, seuls 13 audits de cette nature ont pu être réalisés, contre 28 audits financiers. Dès 2014, un budget a été provisionné pour des audits ponctuels dans des dossiers où l'expertise et l'avis de l'Office sont nécessaires pour résoudre un contentieux. Si ces dispositions budgétaires confèrent à l'Office une plus grande réactivité, elles ne permettent pas de ramener ses ressources au niveau d'avant la crise.

### ***Interagir avec le public***

Des mesures ont été prises pour une plus grande efficacité des procédures de l'administration publique en facilitant l'accès des citoyens et des entreprises aux services

publics. Le plan de développement 2011-13 pour le développement de l'administration en ligne vise à améliorer le fonctionnement et la disponibilité du système d'information national en instaurant le transfert électronique complet des données et des documents entre les administrations et en regroupant et en centralisant les services informatiques nationaux. En 2013, les autorités ont approuvé les Lignes directrices 2014-20 pour le développement de la société de l'information, visant un plus ample soutien au déploiement de l'administration en ligne. Particuliers et entreprises devraient donc accéder plus facilement, plus rapidement et à distance aux services de l'administration publique. Le public devrait également bénéficier d'un meilleur accès par la mise en place du principe du « guichet unique » pour la prestation des services de l'État et des collectivités locales. Ce principe devrait permettre d'améliorer les services locaux grâce au développement de points d'accès physiques et virtuels aux services et d'instaurer des normes communes de prestation des services locaux.

### **Recommandations pour améliorer l'efficacité du secteur public**

#### **Politique budgétaire**

- Renforcer les volants de liquidités contracycliques.

#### **Programmation à moyen terme**

- Affecter suffisamment de personnel et de ressources au Centre de coordination intersectorielle.
- Mettre en place un système de rapports d'information périodiques sur l'évolution des dépenses à long terme et sur l'adéquation des programmes sociaux, notamment des dépenses de retraite et de santé.

#### **Efficiences institutionnelle et administrative**

- Renforcer les analyses d'impact de la réglementation en diminuant le nombre de procédures accélérées et en mettant en place des vérifications spécifiques de la viabilité à long terme des textes et des tests de seuil pour préparer des analyses plus approfondies.
- Veiller à doter les collectivités locales en moyens suffisants et en autonomie, en augmentant leurs rentrées fiscales, en réduisant la part des subventions affectées et en affinant le système de péréquation.
- Moderniser la gestion des ressources humaines en développant davantage la rémunération aux résultats.
- Renforcer la transparence des marchés publics en veillant à l'indépendance des instances chargées de la lutte contre la corruption et en formulant des conseils pratiques sur la prévention des conflits d'intérêts.
- Ramener les ressources de l'Office national d'audit au moins à leur niveau d'avant la crise.

#### **Système de prélèvements et de prestations**

- Redoubler d'efforts pour lutter contre la fraude fiscale et améliorer le recouvrement de l'impôt.
- Évaluer le système actuel de transferts et mieux cibler les prestations sociales universelles sur les ménages à faible revenu.
- Supprimer progressivement les prestations visant les bas revenus lorsque les personnes concernées trouvent un emploi.
- Réduire le coin fiscal sur le travail dans le cas des bas salaires.

### Recommandations pour améliorer l'efficacité du secteur public (suite)

- Dégager des recettes supplémentaires en augmentant les taxes foncières et la fiscalité environnementale.
- Relever la fiscalité des carburants en fonction de leur contenu en carbone.
- Supprimer progressivement les subventions aux carburants préjudiciables à l'environnement.
- Poursuivre les efforts visant à simplifier le respect des obligations fiscales.

### Bibliographie

- Baltic International Centre for Economic Policy Studies (BICEPS) (2014), *Tax Reform in Latvia, Final Report*.
- Dreblow, E., M. Duwe, T. Wawer, L. Donat, E. Zelljadt, A. Ayres and I. Upatniece (2013), "Assessment of climate change policies in the context of the European Semester, Country Report: Latvia", Ecologic Institute, eclareon, June.
- Eurobarometer (2011), *Attitudes towards vocational education and training*, Special Eurobarometer 369, European Commission, Brussels.
- Eurobarometer (2013), *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, Flash Eurobarometer 374, European Commission, Brussels.
- European Commission (2012), *2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, EC, Brussels.
- European Commission (2014a), "Assessment of the 2014 National Reform Programme and Stability Programme for Latvia", *Commission staff working document*, Brussels.
- European Commission, (2014b), *Innovation Union Scoreboard 2014*, European Commission.
- European Commission (2014c), "2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States", September 2014.
- Kraan, D.-K., J. Wehner, J. Sheppard, V. Kostyleva and B. Duzler (2009), "Budgeting in Latvia", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2009/3.
- Katsarova, I. (2013), "The (low) absorption of EU Structural Funds", *Library Briefing*, Library of the European Parliament, 01/10/2013.
- Lamine, B. and E. Lohmuste (2014), "Do the Baltics States need to tax passenger tax more", *ECFIN Country Focus*, Vol. 12, Issue 11, November 2014.
- Lobanova, L. and I. Ozolina-Ozola (2013), "Comparative evaluation of the practical areas of human resource management in Lithuania and Latvia", *Contemporary Issues in Business, Management and Education 201*, Procedia – Social and Behavioral Sciences, 110(2014).
- Ministry of Finance, Republic of Latvia (2014), *PPP Policy*, [www.fm.gov.lv/en/s/ppp/ppp\\_policy/](http://www.fm.gov.lv/en/s/ppp/ppp_policy/).
- Norregaard, J. (2013), "Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges", *IMF Working Paper WP/13/129*.
- OECD (2011), *Taxation and Employment, The Taxation of Low-Income Workers*, OECD Publishing.
- OECD (2013), *Principles for Integrity in Public Procurement: Progress in OECD Countries*.
- OECD (2014), *Teacher remuneration in Latvia: an OECD perspective*, OECD Publishing.
- Price, R.W.R. (2010), "The Political Economy of Fiscal Consolidation", *Economics Department Working Papers No. 776*.
- Putniņš, T.J. and A. Sauka (2014), "Shadow Economy Index for the Baltic countries, 2009-2013", The Centre for Sustainable Business, SSE Riga.
- PWC and World Bank (2014), *Paying taxes 2015: The global Picture*, World Bank, Washington.
- Schneider, F. (2013), "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline", [www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31\\_Jan2013.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31_Jan2013.pdf).

- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard and C. Nicq (2007), "Performance and Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", *Economics Department Working Papers*, No. 546, OECD Publishing.
- Terauda, V.A., A. Reetz and D. Jahn (2014), *Latvia Report, Sustainable Governance Indicators*, Bertelsmann Stiftung.
- Traidase, B. (2014), "Latvia's Experience with Fiscal Adjustment", Bank of Latvia, Eighth meeting of the Network of public finance economists in public administration, February 11, 2014.
- World Bank (2014), "Who Is Unemployed, Inactive Or Needy? Assessing Post-Crisis Policy Options", Scientific Research: Latvia.
- World Economic Forum (WEF) (2014a), *Global competitiveness Report, 2014-2015*.
- World Economic Forum (WEF) (2014b), *The Europe 2020: Competitiveness Report, Building a More Competitive Europe*.
- World Health Organisation and European Observatory of Health Systems and Policies (WHO and EOHSP) (2012), *Latvia: Health System Review, Health systems in Transition*, Vol. 14, No. 8, 2012.







Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Latvia 2015**

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/9789264228467-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2015), « Améliorer l'efficacité du secteur public au service d'une croissance plus inclusive », dans *OECD Economic Surveys: Latvia 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-lva-2015-5-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-lva-2015-5-fr)

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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