



# Études économiques de l'OCDE LETTONIE

FÉVRIER 2015





# Études économiques de l'OCDE : Lettonie 2015

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.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : Lettonie 2015*, Éditions OCDE, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-lva-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-lva-2015-fr)

ISBN 978-92-64-22849-8 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-22850-4 (PDF)

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

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo** : © Knivinis/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).  
© OCDE 2015

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Statistiques de base de la Lettonie, 2013</b> .....	7
<b>Résumé</b> .....	9
Principales conclusions .....	10
Principales recommandations .....	11
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	13
Une économie volatile .....	16
Une reprise vigoureuse ternie par la dégradation des perspectives régionales ...	18
limiter le risque de répétition des cycles d'expansion et de récession .....	22
<i>Recommandations visant à limiter le risque de répétition des cycles d'expansion</i> <i>et de récession</i> .....	26
Améliorer l'efficacité du secteur public en vue d'instaurer une croissance plus inclusive. ....	26
<i>Recommandations visant à améliorer l'efficacité du secteur public</i> .....	33
Accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide .....	34
<i>Recommandations visant à accroître la productivité et assurer une trajectoire</i> <i>de convergence solide</i> .....	44
Bibliographie .....	45
Annexe. <b>Indicateurs sélectionnés</b> .....	47

## Chapitres thématiques

<b>Chapitre 1. Améliorer l'efficacité du secteur public au service d'une croissance plus inclusive</b> .....	57
Introduction .....	58
Mettre en place un cadre budgétaire pour la croissance à long terme et la stabilité .....	58
Améliorer l'efficacité du système fiscal .....	72
Améliorer l'efficacité institutionnelle et administrative au niveau de l'État et des collectivités locales .....	78
<i>Recommandations pour améliorer l'efficacité du secteur public</i> .....	85
Bibliographie .....	86
<b>Chapitre 2. Accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide</b> .....	89
Introduction .....	90
Faciliter l'intégration dans le commerce mondial .....	91
Favoriser la compétitivité de l'environnement offert aux entreprises .....	95

Stimuler l'accumulation de capital humain . . . . .	114
<i>Recommandations visant à accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide</i> . . . . .	121
Bibliographie . . . . .	122

### Encadrés

1.1. Discipline budgétaire et Conseil budgétaire . . . . .	60
1.2. Les relations entre l'État et les collectivités locales . . . . .	81
2.1. Préparer l'avenir de l'économie lettone – Nouvelle stratégie industrielle et Stratégie de spécialisation intelligente . . . . .	93
2.2. Le cadre d'application du droit de la concurrence en Lettonie . . . . .	98

### Tableaux

1. Indicateurs macroéconomiques et prévisions . . . . .	22
2. Principaux indicateurs prudentiels dans le secteur bancaire letton . . . . .	26
3. Composantes des dépenses publiques, 2012 . . . . .	28
1.1. Composition des dépenses publiques, 2012 . . . . .	63
1.2. Composition de la fiscalité, 2013 . . . . .	73
1.3. Appréciation subjective des effets dissuasifs de la fiscalité et de la politique sociale . . . . .	74
1.4. Indicateurs de l'économie souterraine . . . . .	76
1.5. Palmarès de la qualité institutionnelle mesurée selon plusieurs indicateurs . . . . .	78
2.1. Les grandes entreprises publiques lettones . . . . .	100

### Graphiques

1. L'écart de PIB par habitant reste élevé . . . . .	14
2. Les indicateurs de bien-être indiquent un fort potentiel de rattrapage . . . . .	15
3. L'économie est extrêmement volatile . . . . .	17
4. Principaux indicateurs à court et moyen terme . . . . .	19
5. Un important effort de désendettement est en cours . . . . .	20
6. Le crédit est en baisse . . . . .	21
7. Les inégalités de revenu sont parmi les plus marquées en Lettonie comparées aux pays de l'OCDE . . . . .	27
8. Le coin fiscal sur les bas salaires devrait rester élevé . . . . .	31
9. Un meilleur recouvrement de l'impôt accroîtrait les recettes . . . . .	32
10. La Lettonie est moins attractive que les pays comparables . . . . .	34
11. La réglementation des marchés de produits est plus restrictive que dans un pays moyen de l'OCDE . . . . .	35
12. L'intensité énergétique est forte . . . . .	39
13. L'intensité des émissions de gaz à effet de serre est supérieure à la moyenne de l'OCDE . . . . .	39
14. Les taux d'emploi sont très variables en fonction du niveau d'études . . . . .	41
15. La participation à la formation tout au long de la vie est faible . . . . .	42
16. Les dépenses de R-D comptent parmi les plus faibles par rapport aux pays de l'OCDE . . . . .	44
A1. Indicateur de la réglementation des marchés de produits (RMP) et indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE . . . . .	49

A2. Indicateurs de l'OCDE relatifs à la législation sur la protection de l'emploi .....	50
A3. Résultats des étudiants et équité .....	51
A4. Indicateurs de la science et de l'innovation.....	51
A5. Indicateurs environnementaux.....	52
A6. Dépenses publiques.....	53
A7. Redistribution des revenus.....	54
1.1. Dette des administrations publiques et rendements obligataires .....	59
1.2. Relation entre ratio d'endettement et rendements obligataires.....	62
1.3. Les dépenses liées à l'âge devraient diminuer .....	64
1.4. Les dépenses publiques au titre des retraites devraient diminuer notablement .....	64
1.5. Ressources investies dans le secteur de la santé et résultats .....	66
1.6. Résultats du système éducatif et dépenses par élève .....	67
1.7. L'investissement public représente une part importante des dépenses publiques .....	69
1.8. La qualité des infrastructures est jugée relativement médiocre.....	70
1.9. Absorption des aides des Fonds structurels de l'UE.....	71
1.10. La pression fiscale est l'une des plus faibles de l'OCDE.....	72
1.11. Le coin fiscal sur les bas salaires devrait rester élevé.....	73
1.12. Un meilleur recouvrement de l'impôt permettrait d'accroître les recettes....	77
1.13. Les salaires du secteur public ont beaucoup fluctué .....	83
2.1. L'écart de PIB par habitant reste élevé .....	90
2.2. La Lettonie est moins attractive que les pays comparables .....	92
2.3. Les services jouent un rôle important dans l'économie .....	93
2.4. Potentiel de rattrapage de la productivité du travail .....	94
2.5. Les marges prix-coût sont plus élevées que celles des économies comparables .....	95
2.6. Il est possible de rendre la réglementation plus propice à la concurrence....	97
2.7. Une intensification de la concurrence s'impose sur les marchés de l'énergie .....	103
2.8. Les procédures de faillite sont devenues plus accessibles.....	108
2.9. Les dépenses de R-D comptent parmi les plus faibles par rapport aux pays de l'OCDE .....	108
2.10. Le financement des entreprises repose sur les banques .....	111
2.11. Pourcentage d'élèves ne possédant pas les compétences de base.....	115
2.12. Les taux d'emploi des personnes ayant un moindre niveau d'instruction sont inférieurs à ceux des pays de l'OCDE les plus performants .....	116
2.13. Image et qualité ressentie de l'enseignement et de la formation professionnels .....	117
2.14. La participation à l'apprentissage tout au long de la vie est faible .....	119

Le 29 mai 2013, le Conseil de l'OCDE a décidé d'ouvrir des discussions avec la Lettonie sur son adhésion à l'Organisation et, le 15 octobre 2013, une feuille de route pour l'adhésion, fixant les modalités, les conditions et le processus d'adhésion a été adoptée [C(2013)122/FINAL].

Dans la feuille de route, le Conseil de l'OCDE a demandé à un certain nombre de comités de l'OCDE de lui fournir un avis formel. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement a été prié de passer en revue les politiques économiques générales de la Lettonie dans le but de fournir un avis formel sur le degré de cohérence des politiques de la Lettonie avec celles des pays membres de l'OCDE. À la lumière des avis formels reçus des Comités de l'OCDE et d'autres informations pertinentes, le Conseil de l'OCDE décidera d'inviter la Lettonie à devenir membre de l'Organisation.

La présente Étude économique de la Lettonie a été préparée aux fins d'examen de l'adhésion de la Lettonie et discutée par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 18 décembre 2014. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des discussions pour recevoir l'approbation finale le 22 janvier 2015.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Caroline Klein et Zuzana Smidova, sous la direction de Andreas Wörgötter. Il a aussi bénéficié d'apports de Robert Price. La recherche statistique a été fournie par Corinne Chanteloup. Le document a été préparé et formaté par Heloise Wickramanayake.

Cette Étude est la première Étude économique de l'OCDE de la Lettonie. Elle est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Plus d'informations sur la manière dont les Études sont préparées sont disponibles sur [www.oecd.org/eco/surveys](http://www.oecd.org/eco/surveys).

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

## Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

**STATISTIQUES DE BASE DE LA LETTONIE, 2013**  
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)<sup>a</sup>

**LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL**

Population (en millions)	2.0		Densité de la population par km <sup>2</sup>	31.5	(34.8)
Moins de 15 ans (%)	14.6	(18.3)	Espérance de vie (années, 2012)	74.1	(80.2)
Plus de 65 ans (%)	18.9	(15.7)	Hommes	68.9	(77.5)
Née à l'étranger (% (2011))	14.5		Femmes	78.9	(82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	-1.6	(0.6)	Dernière élection générale	Octobre 2014	

**L'ÉCONOMIE**

Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%)		
En prix courants (milliards USD)	30.9		Secteur primaire	4.9	(2.5)
En prix courants (milliards EUR)	23.2		Industrie y compris la construction	25.1	(26.8)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	-0.9	(0.8)	Services	70.0	(70.2)
Par habitant (000 USD PPA)	23.0	(38.1)			

**LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

En pourcentage du PIB

Dépenses <sup>b</sup>	35.7	(42.5)	Dette financière brute (2012)	32.3	(110.4)
Recettes <sup>b</sup>	34.8	(36.8)	Dette financière nette (2012)	8.1	(69.9)

**LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES**

Taux de change (EUR par USD)	0.752		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change PPA (USA = 1)	0.503		Articles manufacturés	18.8	
En pourcentage du PIB			Machines et matériel de transport	18.6	
Exportations de biens et services	59.4	(53.4)	Matières brutes non comestibles hors carburants	13.1	
Importations de biens et services	62.6	(49.4)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	-2.3	(- 0.1)	Machines et matériel de transport	23.0	
Position d'investissements internationaux nette	-67.6		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	15.8	
			Articles manufacturés	13.9	

**LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION**

Taux d'emploi des 15-64 ans (%)	65.0	(65.0)	Taux de chômage, enquête sur la population active (15 ans et plus) (%)	11.9	(7.9)
Hommes	66.8	(73.1)	Chômage des jeunes (15 à 24 ans) (%)	23.2	(16.2)
Femmes	63.4	(57.0)	Chômage de longue durée (1 an et plus) (%)	5.7	(2.7)
Taux d'activité des 15-64 ans (%)	74.0	(71.1)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% (2012))	29.2	(31.5)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	1 928	(1 771)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2012)	0.7	(2.4)

**L'ENVIRONNEMENT**

Offre d'énergie primaire par habitant (tep, 2012)	2.2	(4.2)	Émissions de CO <sub>2</sub> par hab. dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2012)	3.4	(9.7)
Énergies renouvelables (% (2012))	37.4	(8.6)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m <sup>3</sup> , 2010)	0.12	
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM <sub>10</sub> , µg/m <sup>3</sup> , 2011)	34.2	(24.4)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2013)	0.31	

**LA SOCIÉTÉ**

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2011) <sup>c</sup>	0.360	(0.308)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2012)		
Taux de pauvreté relative (% sous 50% du revenu médian, 2011)	13.4	(11.2)	Compréhension de l'écrit	489	(497)
Revenu disponible médian des ménages (000 USD PPA, 2010) <sup>c</sup>	8.2	(20.4)	Mathématiques	491	(494)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Sciences	502	(501)
Soins de santé (2011)	6.0	(9.2)	Part des femmes au Parlement (% (septembre 2014))	25.0	(26.7)
Retraites (2011)	8.2	(8.7)	Aide officielle nette au développement (% du RNB, 2011)	0.08	(0.37)
Éducation (primaire, secondaire, postsec. non supérieur, 2011)	3.0	(3.9)			

Indicateur du vivre mieux : [www.oecdbetterlifeindex.org/fr/](http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/)

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

b) 2012 pour l'OCDE.

c) Pour la Lettonie, calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des résultats préliminaires de EU-SILC.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie, Eurostat, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.



## Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

## Principales conclusions

La Lettonie a progressé rapidement dans l'ajustement de son économie depuis la crise, comme en témoigne son intégration réussie dans la zone euro au début de 2014, et a mis en œuvre des réformes structurelles de grande ampleur. La reprise a été vigoureuse, avec des taux de croissance sans précédent. Mais l'activité économique est instable et le PIB reste inférieur à son niveau d'avant la crise. Il est difficile de remplacer la demande intérieure, non viable et financée par des prêts, générée par la bulle immobilière avant 2008. Le chômage a considérablement reflué, mais le chômage de longue durée et l'émigration restent problématiques. La Lettonie sert traditionnellement de « passerelle » entre l'Est et l'Ouest et attire les dépôts de non-résidents qui proviennent surtout de pays en dehors de l'UE. Néanmoins, il faut être conscient du caractère volatil d'un modèle économique fondé sur des ressources appartenant à des non-résidents, au vu notamment de l'instabilité géopolitique caractérisant la région.

**Accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide.** La détérioration de la conjoncture économique mondiale a freiné la reprise. La vulnérabilité de l'économie face aux évolutions extérieures met en lumière la nécessité d'améliorer la résilience et d'élever la production et les exportations nationales dans la chaîne de valeur. Malgré des améliorations significatives, l'activité informelle, les obstacles à l'entrée et les formalités administratives, associées notamment à la complexité du système de permis et d'autorisations, sapent encore l'attractivité de la Lettonie pour les investisseurs du secteur manufacturier et pèsent sur la productivité des exportateurs nationaux. L'État est très présent dans l'économie, ce qui pose des problèmes réglementaires et concurrentiels. La loi sur la gouvernance des personnes morales de droit public et sur les actions de capital, adoptée en octobre 2014, pourrait améliorer la gouvernance des entreprises publiques, mais il est possible d'aller encore plus loin. La sécurité énergétique est fragile, ce qui reflète une forte intensité énergétique et l'absence de réseaux d'approvisionnement interconnectés. Les systèmes de formation professionnelle et d'apprentissage tout au long de la vie, qui jouent un rôle décisif pour s'élever dans la chaîne de valeur mondiale, ne permettent pas encore pleinement aux étudiants d'acquérir les compétences recherchées par les employeurs.

**Améliorer l'efficacité du secteur public en vue d'instaurer une croissance plus inclusive.** La Lettonie est l'une des sociétés les plus inégalitaires comparée aux pays de l'OCDE, et une large proportion de la population est menacée par la pauvreté. Le filet de protection sociale est sous-dimensionné et ne cible pas suffisamment les personnes qui en ont le plus besoin. La structure de la fiscalité mise sur les impôts sur le travail qui ont des effets de distorsion, tandis que les taxes foncières et environnementales sont relativement faibles. Ainsi, le coin fiscal est élevé pour les bas salaires, ce qui contribue à la forte prévalence du chômage de longue durée. L'efficacité de l'administration et du recouvrement de l'impôt est bien inférieure aux normes internationales, en partie du fait de l'importance de l'économie souterraine. À long terme, il existe un risque que les dépenses affectées aux services publics essentiels (éducation, santé, retraites) soient insuffisantes compte tenu des objectifs d'amélioration des résultats.

**Limiter le risque de répétition des cycles d'expansion et de récession.** La Lettonie a connu une alternance de forte expansion et de récession entre 2004 et 2009. Depuis 2007, des politiques macroprudentielles ont été mises en œuvre pour réduire le risque d'instabilité dans le secteur financier. Des améliorations majeures ont aussi été apportées au cadre budgétaire, notamment l'introduction d'une règle d'équilibre du budget structurel, la budgétisation à moyen terme, un plafonnement contraignant des dépenses, la restriction de la croissance des dépenses et l'exercice d'un contrôle par un conseil budgétaire. Néanmoins, des turbulences extrêmes peuvent générer des obstacles à l'entrée sur les marchés internationaux des capitaux, gênant ainsi la mise en œuvre de la politique budgétaire contracyclique. En outre, certains risques associés aux caractéristiques du secteur financier, comme la part importante de dépôts de non-résidents, pourraient être difficiles à éliminer.

## Principales recommandations

### **Accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide**

- Faire en sorte que la réglementation soit plus favorable à la concurrence en réduisant les obstacles à l'entrée.
- Continuer d'alléger les formalités administratives en simplifiant le système d'octroi de permis et d'autorisations et le paiement des impôts.
- Mieux aligner la gouvernance des entreprises publiques sur les Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.
- Continuer d'améliorer la connectivité des réseaux d'énergie avec le reste de l'Union européenne.
- Poursuivre la réforme du système d'enseignement et de formation professionnels, notamment l'extension prévue de l'apprentissage sur le lieu de travail.
- Encourager l'apprentissage et la formation tout au long de la vie en communiquant des informations sur les filières d'enseignement et sur la formation des adultes, et en veillant à la portabilité des compétences.

### **Améliorer l'efficacité du secteur public en vue d'instaurer une croissance plus inclusive**

- Redoubler d'efforts pour lutter contre la fraude fiscale et améliorer le recouvrement de l'impôt.
- Évaluer le système actuel de transferts. 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.
- Dégager des recettes supplémentaires en augmentant les taxes foncières et les impôts liés à l'environnement.

### **Limiter le risque de répétition des cycles d'expansion et de récession**

- Renforcer les coussins de liquidité contracycliques.
- Continuer d'utiliser des ratios de levier, ainsi que des ratios de fonds propres pondérés par les risques pour évaluer la solidité des bilans bancaires.
- Continuer de surveiller les activités bancaires concernant les non-résidents pour identifier rapidement les risques qu'elles posent pour la stabilité financière et y remédier sans tarder.



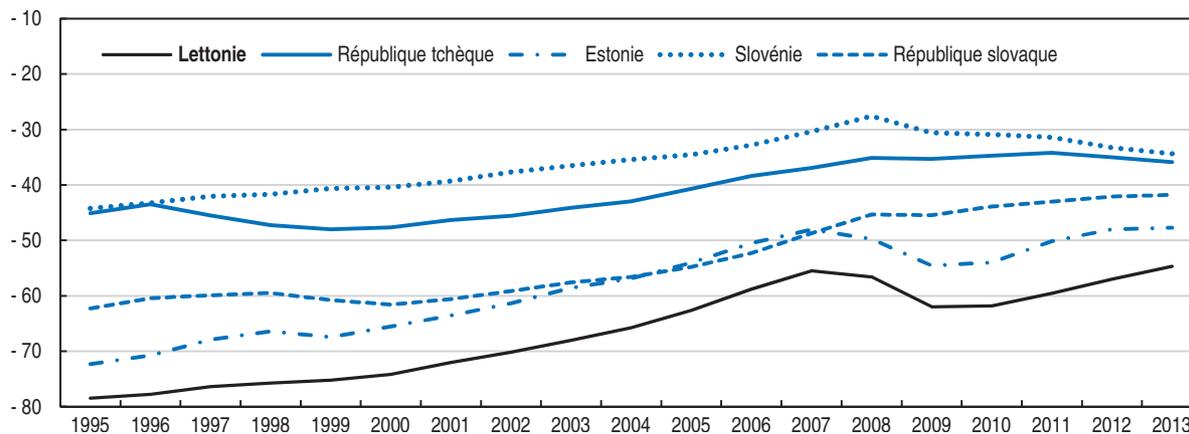
## Évaluation et recommandations

- *Une économie volatile*
- *Une reprise vigoureuse ternie par la dégradation des perspectives régionales*
- *Limiter le risque de répétition des cycles d'expansion et de récession*
- *Améliorer l'efficacité du secteur public en vue d'instaurer une croissance plus inclusive*
- *Accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide*

La Lettonie est une petite économie ouverte comptant 2 millions d'habitants environ. Au cours des vingt dernières années, elle a beaucoup progressé pour rattraper son retard par rapport aux économies plus avancées en termes de niveaux de revenu. Après avoir regagné son indépendance en 1991, la Lettonie a rejoint l'OMC en 1999, l'Union européenne (UE) en 2004 et dernièrement la zone euro en janvier 2014. Depuis 2011, sa croissance économique est l'une des plus fortes d'Europe. Néanmoins, il reste un important potentiel de convergence sur le plan des revenus et du bien-être. En 2013, l'écart de PIB par habitant par rapport aux pays les plus performants de l'OCDE représentait 55 % (graphique 1). Si le rythme actuel de convergence est maintenu, il faudra 1½ génération pour rattraper la moyenne des pays de l'OCDE visés ci-dessus. Cependant, le vieillissement de la population et l'émigration pèsent sur les perspectives de croissance future. La population d'âge actif a déjà commencé de se contracter et diminuera de 16 % d'ici à 2060, d'après les projections à long terme (scénario « sans changement », European Commission, 2012). Une grande partie des besoins restants en matière de rattrapage devront être couverts par une amélioration de la productivité.

Graphique 1. **L'écart de PIB par habitant reste élevé**

Écart par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE<sup>1</sup>, en %



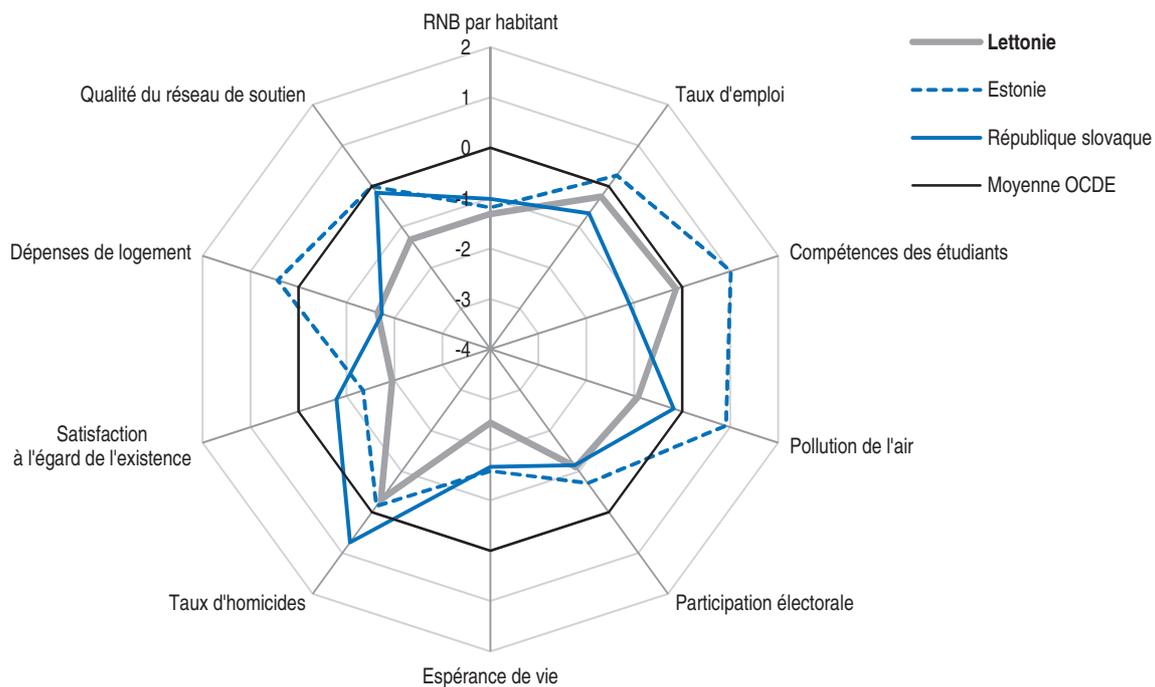
1. Écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple des 17 pays de l'OCDE les mieux placés en termes de PIB par habitant (en PPA constants de 2005).

Source : Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE et Banque mondiale, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183569>

La Lettonie est devancée par les autres pays de l'OCDE et par les pays comparables de la région pour ce qui est de la qualité de vie mesurée par divers indicateurs sociaux et économiques (graphique 2). Le taux d'emploi et le niveau de compétences avoisinent la moyenne de l'OCDE, mais l'espérance de vie et la satisfaction à l'égard de l'existence sont relativement faibles, même si on les compare à des pays affichant des niveaux de revenu similaires. Environ 35 % de la population est menacée par la pauvreté (contre 24,5 % dans

Graphique 2. Les indicateurs de bien-être indiquent un fort potentiel de rattrapage



Note : Ces indicateurs ne sont pas comparables avec les indicateurs du bien-être utilisés dans la publication de l'OCDE *Comment va la vie ?* Le graphique montre la différence entre les valeurs de la variable pour le pays par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, normalisée selon l'écart-type. Une différence positive signifie que le pays fait mieux que la moyenne des pays de l'OCDE pour cette variable. Lorsqu'une variable mesure un élément négatif du bien-être (pollution de l'air, taux d'homicides et dépenses liées au logement), la différence est multipliée par -1.

Source : Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE, Base de données d'Eurostat, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde, Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active, Base de données de l'Enquête PISA 2012 de l'OCDE, Base de données de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Base de données des Statistiques de l'OCDE sur la santé, Bureau central des statistiques de Lettonie, Base de données de l'OMS sur la mortalité et Gallup World Poll.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183572>

l'UE) et les inégalités de revenu comptent parmi les plus élevées de tous les pays de l'OCDE. La qualité de l'environnement en zones urbaines est également problématique, notamment la pollution de l'air, avec un niveau d'émissions de particules qui dépasse d'environ 40 % la moyenne de l'OCDE.

Ces dernières années, des réformes substantielles ont été engagées en réponse à la crise mondiale de 2009. Le cadre macroéconomique s'est beaucoup amélioré : de nouvelles règles budgétaires à moyen terme et des outils de gestion macroprudentielle ont été adoptés. Un certain nombre de réformes sont à l'étude concernant les dépenses sociales, le pouvoir judiciaire et la formation professionnelle.

Néanmoins, d'autres réformes sont nécessaires pour remédier aux faiblesses structurelles, maintenir un rythme élevé et durable de convergence et accroître la résilience de l'économie. Il ressort de l'Étude que des actions doivent être engagées en priorité dans les domaines suivants :

- Pour empêcher un nouveau cycle d'accumulation de déséquilibres internes et externes, la Lettonie a mis en place un cadre de politique budgétaire contracyclique prudent et s'est dotée d'un solide régime de surveillance du secteur financier. Cependant, les coussins de liquidités budgétaires devraient être étoffés pour faire face à d'éventuels chocs macroéconomiques négatifs. En outre, la place occupée par les succursales de

banques étrangères et les dépôts de non-résidents dans le secteur bancaire complique la supervision du secteur financier.

- La composition des dépenses publiques et le système fiscal devraient être réexaminés en vue de réduire les inégalités et le chômage structurel qui atteignent des niveaux élevés. Il faudrait mieux cibler les prestations sociales et réduire les obstacles à l'emploi des bas salaires, notamment le coin fiscal élevé.
- Pour tirer tous les avantages de l'ouverture du pays, la croissance doit être étayée par un environnement plus favorable aux entreprises et par la formation de capital humain. Ces objectifs nécessitent de réduire la bureaucratie, de supprimer les obstacles à l'entrée et d'améliorer le cadre concurrentiel. L'apprentissage tout au long de la vie devrait être encouragé pour que les demandeurs d'emploi et les travailleurs peu productifs acquièrent les compétences requises sur le marché du travail.

L'annexe donne un aperçu du classement de la Lettonie au regard de certains indicateurs, par rapport à la zone de l'OCDE et à des pays de taille comparable. Selon les indicateurs retenus par l'OCDE, la Lettonie a encore du chemin à parcourir pour rattraper les pays de l'OCDE les plus performants. Cette situation s'explique en partie par les difficultés liées à l'héritage de plusieurs années d'économie centralisée. Par conséquent, le présent examen n'entend pas mettre l'accent sur les lacunes existantes, mais plutôt déterminer dans quelle mesure l'orientation des politiques publiques est favorable au rattrapage des économies plus avancées.

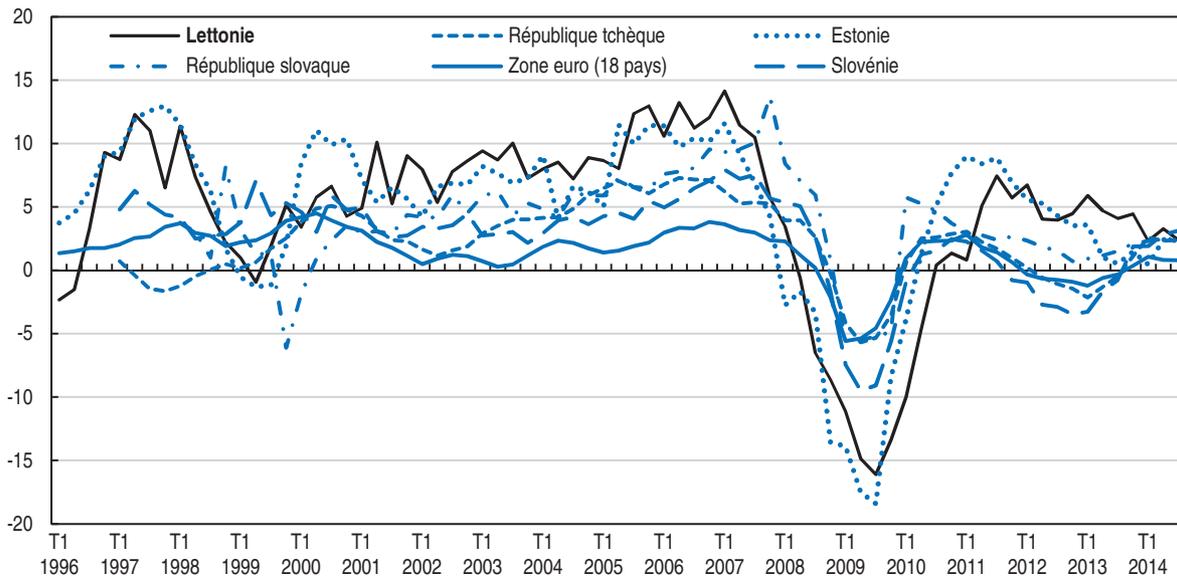
## Une économie volatile

L'économie lettone se caractérise par une forte volatilité (graphique 3). Ces dernières années, la Lettonie a connu quatre épisodes majeurs de ralentissement économique : l'effondrement du système de planification centralisée en 1991, la crise bancaire nationale en 1995, les retombées de la crise financière en Russie en 1998 et le récent épisode d'expansion avec l'adhésion à l'UE en 2004 et de récession à la fin des années 2000. Les agrégats macroéconomiques, y compris le PIB, l'inflation et le chômage, ont enregistré des variations particulièrement marquées au cours de la dernière décennie.

- Entre 2000 et 2007, la croissance annuelle du PIB s'établissait à 10 % en moyenne. Le faible niveau des taux d'intérêt, l'offre abondante de crédit bon marché et la croyance en une convergence rapide fondée sur l'emprunt ont conduit à un essor rapide du secteur financier et à une montée en flèche de l'endettement du secteur financier et non financier, accompagnée de comptes courants fortement déficitaires (Blanchard et al., 2013). Les actifs du secteur bancaire ont progressé de 57 % à 150 % du PIB, tandis que la dette du secteur privé est passée de 35 % à 116 % du PIB. L'économie a connu une spirale inflationniste, avec une multiplication par deux des coûts unitaires de main-d'œuvre et la formation d'une bulle immobilière.
- Entre 2007 et 2010, l'éclatement de la bulle de la demande intérieure a coïncidé avec la crise financière internationale, entraînant une baisse du PIB d'environ un quart. La croissance du crédit a été stoppée en 2009 et, dans le cadre de la crise financière internationale, l'arrêt brutal des entrées de capitaux a soumis à rude épreuve le système bancaire. Du fait du décalage entre les échéances, Parex, la deuxième plus grande banque du pays s'occupant pour l'essentiel des services aux non-résidents, a été nationalisée en 2008, après avoir été subi des retraits importants de fonds

Graphique 3. **L'économie est extrêmement volatile**

Taux de croissance du PIB comparé au même trimestre de l'année précédente, cvs, en %



Source : Base de données des Comptes nationaux trimestriels de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183589>

L'économie s'est rapidement adaptée à ces chocs macroéconomiques. Les pouvoirs publics se sont attaqués à la plupart des déséquilibres qui s'étaient formés au cours des années d'expansion, notamment le gonflement excessif de la dette du secteur privé, le niveau intenable des déficits des comptes courants et des programmes de dépenses publiques surdimensionnés, avec l'appui d'un programme international d'aide financière d'un montant de 7,5 milliards EUR, soit 30 % du PIB, dont 4,5 milliards ont été utilisés. La Lettonie a maintenu le rattachement du taux de change dans la perspective de l'adhésion à la zone euro. Ainsi, une importante dévaluation interne a été opérée pour rééquilibrer l'économie. Le déficit budgétaire a été réduit sensiblement en l'espace de quatre ans grâce à des mesures d'austérité représentant 17 % du PIB (Ministry of Finance, 2014). L'assainissement a été opéré essentiellement du côté des dépenses, avec notamment une diminution de 20 % des salaires dans le secteur public, ce qui a permis de n'accroître que modérément la charge fiscale. La dévaluation interne a été aussi favorisée par la progression de la productivité associée à des délestages de main-d'œuvre. Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont diminué, ce qui a stimulé la compétitivité extérieure et facilité une reprise tirée par les exportations.

L'ajustement a été rapide et impressionnant, mais n'a pas été sans coût. D'après des études empiriques, une volatilité élevée freine la croissance tendancielle et les gains de bien-être, notamment en restreignant l'investissement dans le capital humain et physique et en augmentant l'insécurité économique (OECD, 2012). L'ajustement opéré par la Lettonie était en grande partie fondé sur une émigration massive, privant l'économie d'une main-d'œuvre qualifiée. En moyenne, 30 000 personnes ont quitté le pays chaque année entre 2008 et 2013, soit une perte équivalente à quelque 8 % de sa population, surtout d'âge actif. Les émigrants étaient pour l'essentiel jeunes et relativement bien formés (OECD, 2013a). Malgré la reprise vigoureuse amorcée en 2011 et les récentes améliorations économiques, les répercussions de la récession, marquée par la contraction du crédit bancaire et un taux élevé de chômage de longue durée, se font encore sentir.

La Lettonie est particulièrement exposée aux chocs extérieurs en raison de la petite taille de son économie et de ses liens étroits avec les économies voisines elles aussi volatiles. L'intensité énergétique est élevée et l'offre d'énergie est largement tributaire des importations en provenance de la Russie. Le secteur bancaire est dominé par les capitaux étrangers (provenant pour l'essentiel des pays nordiques) et environ un tiers (35 %) des actifs bancaires correspondent à des dépôts de non-résidents, ce qui expose le secteur financier aux risques induits par une clientèle volatile. En outre, la Lettonie est en retard sur le plan de l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales, de l'investissement dans le capital intellectuel et des capacités d'innovation. Elle exporte principalement des biens à faible contenu technologique (produits agricoles, denrées alimentaires, bois, produits métalliques). Cette situation est problématique dans la mesure où des gains de productivité seront indispensables pour s'élever dans la chaîne de valeur et parvenir à une convergence solide.

### Une reprise vigoureuse ternie par la dégradation des perspectives régionales

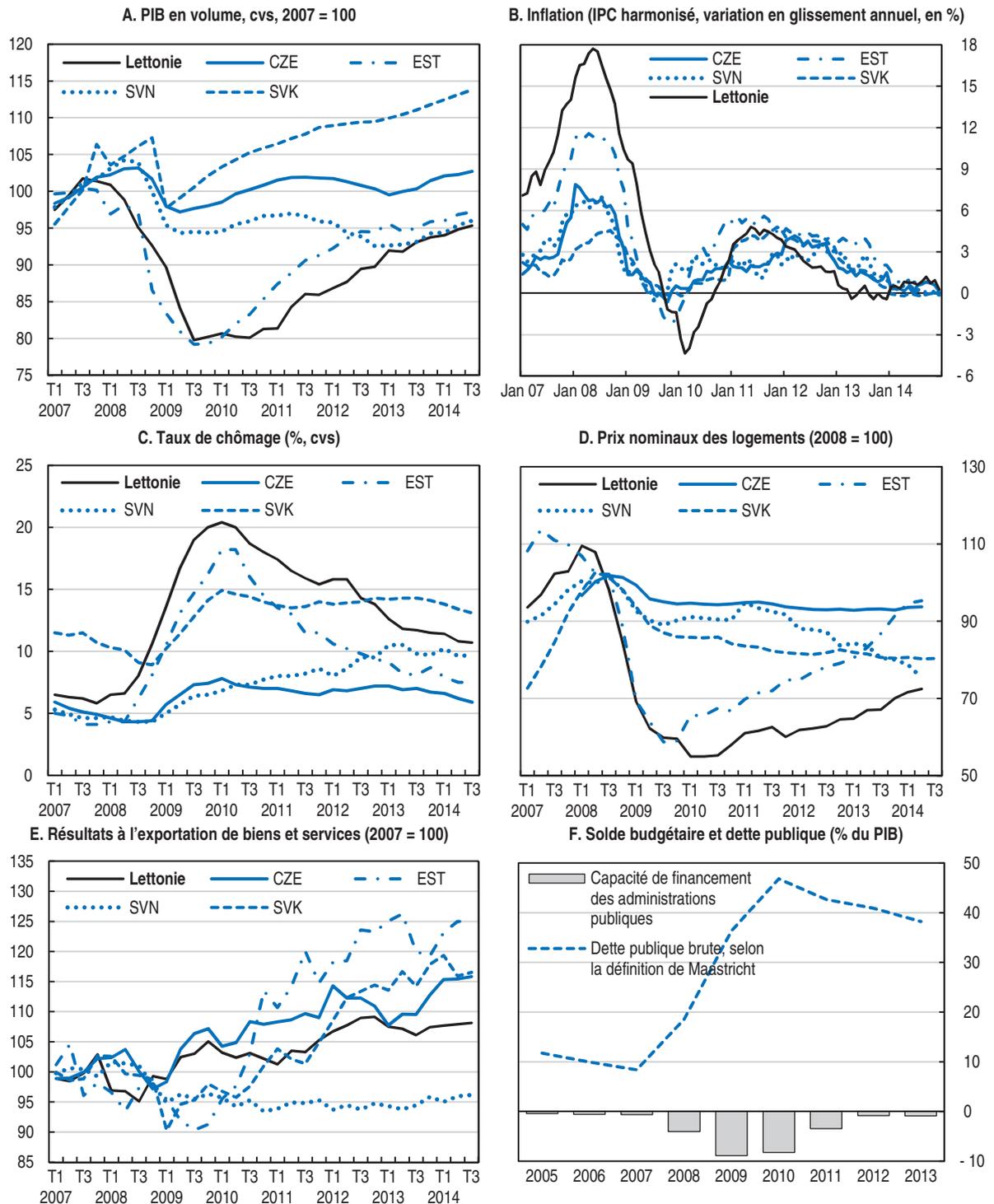
En 2013, la croissance du PIB a atteint 4.2 %, soit le taux le plus élevé de l'UE (graphique 4, partie A). Elle était principalement tirée par la consommation privée, elle-même stimulée par l'amélioration de la situation sur le marché du travail. Le taux de chômage a beaucoup reculé par rapport à son pic de 20 % atteint début 2010, s'établissant à 10.7 % au troisième trimestre de 2014 (graphique 4, partie C). Ces deux dernières années, les hausses des salaires nets, qui portaient de niveaux faibles, avoisinaient 5 % en moyenne et ont soutenu le pouvoir d'achat des ménages. Avec un déficit public ramené à 1 % du PIB et l'objectif à moyen terme atteint, l'assainissement budgétaire s'est assoupli, allégeant la charge fiscale sur les ménages (graphique 4, partie F).

La croissance a été également stimulée par la reprise du secteur du logement. En 2012 et 2013, de nouvelles règles autorisant l'octroi de permis de résident temporaire aux investisseurs ont permis d'attirer 505 millions EUR (plus de 2 % du PIB). Les prix des logements sont revenus à environ 70 % de leur niveau d'avant la crise (graphique 4, partie D). Malgré une forte progression des salaires et des prix du logement, l'inflation est restée faible, principalement sous l'effet de la baisse des prix mondiaux des produits de base et de la révision des prix administrés et des impôts indirects (European Central Bank, 2013). L'adoption de l'euro début 2014 n'a guère eu d'impact (Eglitis et al., 2014).

En revanche, l'investissement productif (hors logement) est resté modeste, sous l'effet de l'important effort de désendettement et du resserrement des conditions de crédit. Au cours des années d'expansion, la dette du secteur privée a beaucoup gonflé, avec un ratio crédit-PIB qui a plus que doublé entre 2000 et 2014, atteignant 60 % du PIB pour les sociétés non financières (graphique 5). Après la récession, le portefeuille de prêts des banques nationales n'a cessé de diminuer (graphique 6, partie B), avec une baisse annuelle de l'ordre de 5 % lors des deux dernières années (graphique 6, partie A). Le pourcentage de prêts improductifs n'a cessé de reculer et s'établissait à 7.5 % en juin 2014.

En 2014, l'activité économique a ralenti et devrait se replier à moins de 3 % (tableau 1). La détérioration de l'environnement mondial, et notamment la montée des tensions géopolitiques régionales et leurs répercussions indirectes sur les perspectives de l'UE et de la Russie (qui représentent respectivement près de 70 % et 10 % du total des exportations lettones de marchandises), devraient réduire la demande extérieure et affaiblir la confiance des entreprises. L'impact direct des sanctions imposées par la Russie sur l'économie est limitée car la part des produits visés dans le total des exportations est faible

Graphique 4. Principaux indicateurs à court et moyen terme

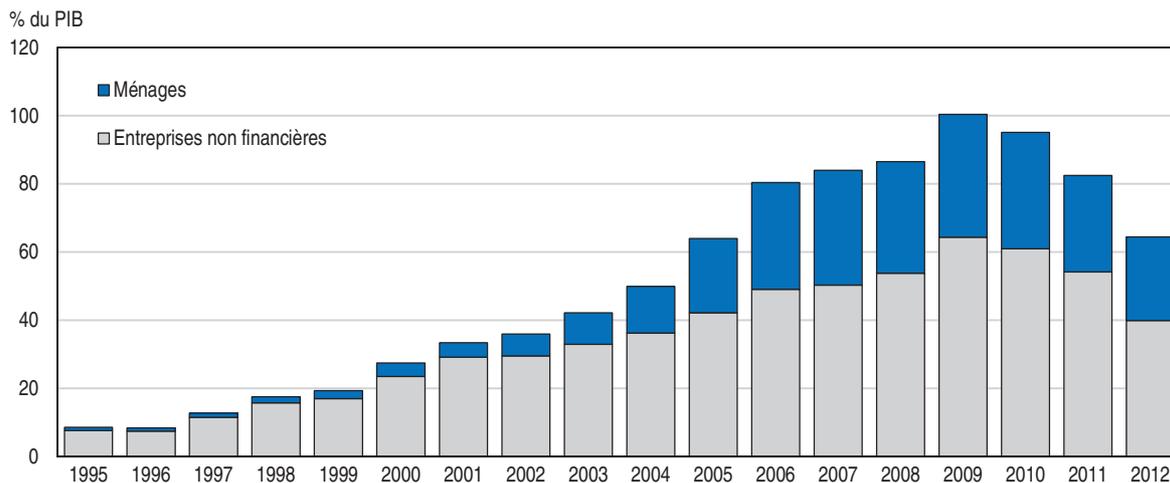


Source : Bureau central des statistiques de Lettonie, Eurostat, Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE, Base de données de l'OCDE sur les prix des logements et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 96.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183593>

Graphique 5. **Un important effort de désendettement est en cours**

Dette du secteur privé



Note : La dette du secteur privé correspond aux encours des passifs des secteurs des sociétés non financières ainsi que des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages. Les instruments pris en compte dans le calcul de la dette du secteur privé sont les titres autres que les actions, à l'exclusion des produits financiers dérivés et des prêts.

Source : Base de données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183602>

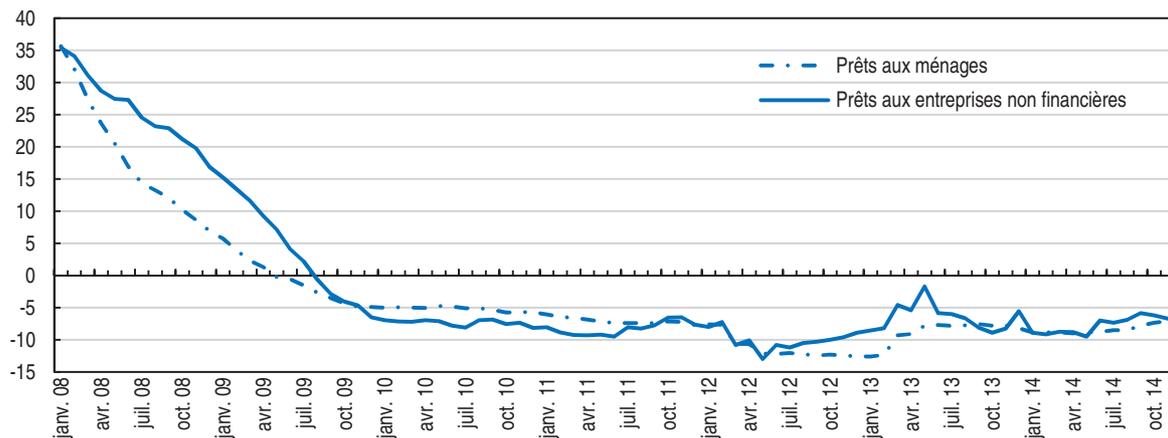
(environ 0.5 % du total des exportations de marchandises). En outre, les exportateurs lettons ont réussi à diversifier leurs débouchés et à accroître leurs parts de marché à l'exportation dans un environnement extérieur défavorable. Néanmoins, le ralentissement de l'économie russe, la baisse du transport de marchandises à destination et en provenance de ce pays, l'intensification de la concurrence sur le marché alimentaire et le haut degré d'incertitude pèseront lourd sur les perspectives de croissance à court terme.

La reprise devrait s'affermir en 2015 et 2016, sous réserve d'une amélioration des perspectives à l'exportation et d'un rebond des investissements (tableau 1). L'utilisation des capacités a d'ores et déjà atteint un niveau historique (de l'ordre de 72 %). En l'absence d'une nouvelle dégradation de l'environnement économique régional, les entreprises devraient progressivement regagner confiance lors des deux prochaines années. Les conditions financières devraient s'améliorer peu à peu, appuyées par une politique monétaire accommodante. Le crédit devrait lui aussi bénéficier de l'effet positif de confiance induit par l'adoption de l'euro, la diminution progressive du nombre de prêts improductifs et l'allègement de la dette du secteur privé. L'activité économique sera également soutenue par les dépenses des ménages, mais moins que par le passé. L'amélioration moins franche de la situation du marché du travail devrait freiner la croissance de la consommation privée. Après un net redressement opéré à partir de niveaux relativement bas, la progression des salaires devrait marquer le pas, car les entreprises devraient limiter la hausse des coûts de main-d'œuvre afin de préserver leur compétitivité. La politique budgétaire devrait rester relativement accommodante et conforme à l'objectif à moyen terme (solde structurel équivalent à 1 % du PIB en 2015 et à 0.9 % en 2016). L'inflation devrait progressivement s'accélérer et dépasser 2 % en 2016, sous l'effet de la dérégulation des prix de l'électricité pour les ménages en 2015 et de la croissance salariale.

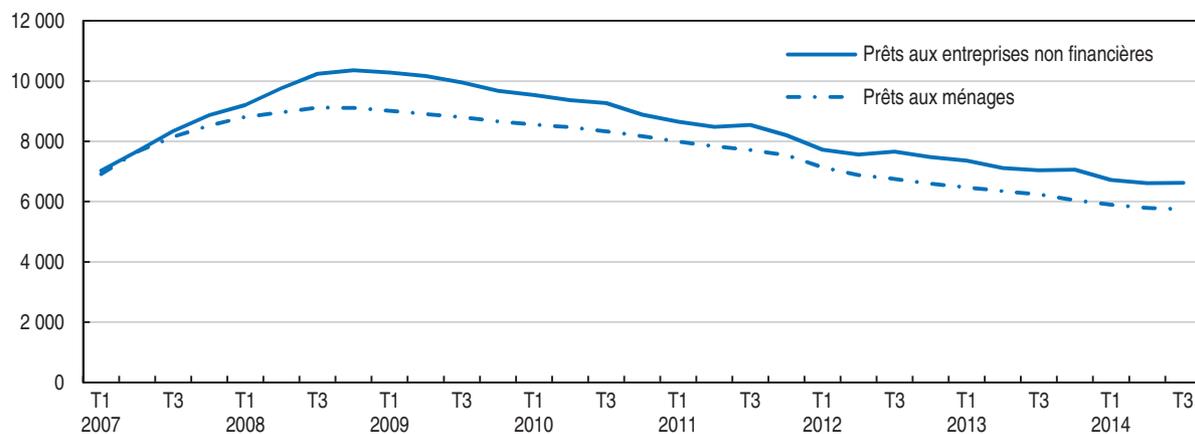
Les perspectives de croissance sont de plus en plus compromises par les tensions géopolitiques en cours, par l'incertitude qui entoure la reprise dans la zone euro et par les

Graphique 6. **Le crédit est en baisse**

## A. Variation en glissement annuel, en %



## B. Fin de période, millions d'euros



Source : Banque de Lettonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183617>

perspectives économiques en Russie. Les risques sont principalement orientés à la baisse et sont liés à l'intensification des tensions régionales et au ralentissement de l'activité chez les partenaires commerciaux régionaux. Une nouvelle détérioration de la confiance pourrait entraîner un report des investissements, un resserrement des conditions de crédit et une augmentation de l'épargne de précaution. Une perturbation de longue durée des importations énergétiques pénaliserait fortement l'économie. Une stagnation persistante et une baisse des anticipations d'inflation dans la zone euro pourraient également amputer la croissance, car un tiers environ des exportations lettones sont à destination de cette zone. Une part moins importante des exportations est destinée à la Russie (environ 10 %), mais la dégradation des perspectives économiques de ce pays pourrait aussi réduire les perspectives de croissance en Lettonie, en touchant notamment le secteur des transports. La forte diminution des prix du pétrole, aggravée par l'accès limité aux marchés internationaux des capitaux, entraînera un recul de l'activité économique russe et la dépréciation du rouble pèsera encore plus sur les importations. D'après les estimations récentes de la Banque de Lettonie, une baisse de 10 % des importations russes réduirait la croissance du PIB de la Lettonie de 0.66 point, mais ces estimations ne tiennent pas compte de l'impact positif de la baisse des prix du pétrole sur le PIB.

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques et prévisions

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Prix courants Milliards EUR	Variations en pourcentage, volume (prix de 2010)				
<b>PIB aux prix du marché</b>	20.3	4.8	4.2	2.5	3.2	3.9
Consommation privée	12.7	3.0	6.2	2.7	3.0	3.7
Consommation publique	3.7	0.4	-4.2	2.7	2.8	2.8
Formation brute de capital fixe	4.5	14.5	-5.2	2.4	2.7	5.2
Formation de stocks <sup>1</sup>	0.4	-2.6	1.8	-0.8	0.4	0.0
<b>Demande intérieure totale</b>	21.3	2.3	3.4	1.8	3.2	3.8
Exportations de biens et de services	11.7	9.8	1.5	1.9	3.1	5.2
Importations de biens et de services	12.7	5.4	0.3	1.7	3.2	5.0
Exportations nettes <sup>1</sup>	-1.0	2.3	0.7	0.1	-0.1	0.0
<i>Pour mémoire</i>						
Indice implicite des prix du PIB	-	3.6	1.1	1.7	1.8	2.4
Indice des prix à la consommation harmonisé	-	2.3	0.0	0.8	1.9	2.3
Taux de chômage	-	15.0	11.9	10.9	9.7	8.8
Solde financier des administrations publiques <sup>2</sup>	-	-0.8	-0.9	-1.3	-1.0	-0.8
Dette des administrations publiques, définition de Maastricht <sup>2</sup>	-	40.9	38.2	40.2	36.8	35.0
Solde de la balance des opérations courantes <sup>2</sup>	-	-3.3	-2.3	-2.3	-2.3	-2.2

1. Contributions aux variations du PIB réel, montant effectif dans la première colonne.

2. En pourcentage du PIB.

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

À l'inverse, la croissance pourrait aussi être plus forte que prévu. Si la politique monétaire accommodante dans la zone euro devenait plus efficace avec le passage progressif à une union bancaire et si les réformes structurelles prévues étaient mises en œuvre rapidement dans la zone, la reprise pourrait s'accélérer plus qu'escompté, avec des retombées positives pour la Lettonie. Un redémarrage de la production d'acier à Liepajas Metalurgs, grand conglomérat et employeur industriel, en 2015, pourrait aussi se traduire par une plus forte croissance.

## Limiter le risque de répétition des cycles d'expansion et de récession

Pour limiter le risque de nouveaux cycles d'expansion et de récession, la Lettonie devrait mener une politique budgétaire et financière orientée à contre-courant. Le comportement procyclique du secteur financier et de la politique budgétaire a joué un rôle majeur dans la volatilité de l'économie au cours de la dernière décennie. Les mesures prises par les autorités budgétaires pour faire face à la surchauffe au cours des années d'expansion ont été limitées. Le régime de rattachement du taux de change a encouragé les emprunts en euros, avec des taux de refinancement proches du faible taux de prêt de la Banque centrale européenne, alors que l'augmentation des obligations de réserves n'a eu que peu d'impact (Blanchard et al., 2013). Après la récession, le régime de rattachement du taux de change a été maintenu, ce qui a évité d'importantes pertes de capital au titre des prêts libellés en euros, et l'ajustement a été opéré au moyen d'une dévaluation interne et d'une politique d'austérité budgétaire, qui ont fait baisser la demande intérieure d'à peu près un tiers.

### Le cadre de la politique macroéconomique a été amélioré

Les cadres de la politique budgétaire et de stabilité financière ont bénéficié d'importantes améliorations ces dernières années. Les outils désormais disponibles

devraient permettre aux autorités d'assurer une trajectoire de croissance plus durable et de renforcer la résilience de l'économie. Pourtant, l'efficacité du cadre reste sujette à caution. Les autorités doivent rester vigilantes afin de limiter le risque de répétition des cycles d'expansion et de récession.

### ***Amélioration du caractère contracyclique et de la viabilité de la politique budgétaire***

En 2013, un cadre budgétaire fondé sur des règles a été adopté, associant un équilibre budgétaire structurel, l'élaboration d'un budget triennal, un plafonnement obligatoire des dépenses, un frein à la croissance des dépenses (qui ne doit pas dépasser la croissance potentielle) et l'exercice d'un contrôle par un conseil budgétaire. Cette structure institutionnelle devrait offrir un moyen efficace d'inscrire l'augmentation des dépenses publiques sur une trajectoire viable et d'éviter les dérapages qui se sont produits lors des phases antérieures de reprise. En 2013, le ratio de la dette publique, qui s'établissait à 38 % du PIB (selon la définition de Maastricht), était l'un des plus bas comparé aux pays de l'OCDE, et le déficit budgétaire était ramené à moins de 1 % du PIB. Maintenant que les objectifs d'assainissement à court terme sont atteints, le défi est de pérenniser les gains.

La Lettonie, compte tenu de la volatilité de son économie, doit mettre en place des réserves de précaution pour faire face à des chocs internationaux et intérieurs négatifs. Étant donné que durant les périodes de turbulences extrêmes, il peut être difficile d'emprunter à un coût raisonnable, une réserve budgétaire devrait être constituée. Avec l'accession à la zone euro, la Lettonie peut bénéficier du Mécanisme de stabilité européen, dispositif permanent de résolution des crises, qui peut consentir des prêts et d'autres formes d'assistance financière aux pays de la zone euro connaissant de graves problèmes de liquidité, ou menacés par de tels problèmes. Par ailleurs, l'établissement d'une union bancaire devrait limiter l'incidence d'une crise sur les finances publiques. Avec le Mécanisme de résolution unique, appuyé par un fonds de résolution unique, des instruments de résolution ont été introduits qui impliquent les banques d'investissement privées et le secteur bancaire dans son ensemble pour couvrir les pertes bancaires avant que les finances publiques ne soient touchées (OECD, 2014a).

Néanmoins, il est possible de constituer des coussins de liquidité budgétaire supplémentaires au fil du temps, d'autant que la Lettonie est plus exposée à des chocs extérieurs qu'un pays moyen de l'UE. La loi de discipline budgétaire a introduit deux réserves contracycliques. La première, la Réserve de stabilisation à long terme, a pour rôle d'accumuler des excédents budgétaires publics, c'est-à-dire économiser pendant les périodes de bonne conjoncture afin d'assouplir les contraintes budgétaires quand la situation se dégrade, mais aucune ressource n'a encore été accumulée jusqu'ici. La deuxième, la Réserve de sécurité budgétaire, a été établie pour atténuer l'incidence négative d'évolutions macroéconomiques négatives de faible ampleur sur le budget ainsi que les risques budgétaires (par exemple, les risques liés au remboursement des 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.

### ***Une surveillance macroprudentielle renforcée***

L'adoption de l'euro en janvier 2014 a suivi le rattachement à l'euro intervenu en 2005 et au droit de tirage spécial en 1993. Au début des années 2000, un cycle de crédit excessif s'est amorcé, entraînant des distorsions graves et coûteuses dans l'économie et la société. Il existe donc des arguments en faveur d'une utilisation opportune d'outils de gestion

macroprudentielle. L'évolution des cadres réglementaires internationaux (Bâle III, le Comité européen du risque systémique et la directive et le règlement sur l'adéquation des fonds propres) a accru la notoriété et la diffusion de ces outils. En Lettonie, le nouveau Conseil macroprudentiel regroupant toutes les principales parties prenantes, dont la Banque centrale, le ministère des Finances et la Commission des marchés financiers et de capitaux, se réunit au moins deux fois par an.

Les trois institutions locales susmentionnées sont chargées des politiques de stabilité financière et de gestion macroprudentielle. La Banque centrale assume la responsabilité globale de la surveillance macroprudentielle, tandis que la Commission des marchés financiers et de capitaux, qui est chargée des outils microprudentiels est aussi l'autorité désignée pour les outils macroprudentiels. Le Conseil macroprudentiel, présidé par le gouverneur de la Banque centrale, joue un rôle consultatif et est habilité à émettre des recommandations non contraignantes, selon le principe « respecter ou se justifier ».

Les actifs du secteur bancaire ont reflué après avoir culminé à 172 % du PIB en 2010 pour retomber à 124 % fin 2013, soit bien au-dessous de la moyenne de l'UE d'environ 300 % du PIB. Le ratio de fonds propres et le ratio de liquidité sont supérieurs aux exigences minimales et un volant de conservation des fonds propres de 2.5 % est appliqué (FCMC, 2014). Le récent examen de la qualité des actifs et les tests de résistance menés par la Banque centrale européenne n'ont pas mis en évidence de problèmes de solvabilité pour les trois banques lettones étudiées (ABLV Bank, Swedbank, et SEB ; European Central Bank, 2014). Un nouveau coussin contracyclique, imposé par l'UE d'ici à 2016, devrait être fixé à zéro. Les ratios d'endettement sont également surveillés pour évaluer la solidité des bilans bancaires et ils doivent être divulgués par les banques depuis janvier 2015. Des taxes sont également utilisées, dont une taxe sur les plus-values immobilières et une augmentation des taux de la taxe foncière (dont le niveau reste néanmoins modeste). La quotité de financement pour les prêts immobiliers est plafonnée à 90 % afin d'empêcher la formation de déséquilibres dans les secteurs bancaire et immobilier. Reste à voir si ces instruments décourageront les particuliers investissant dans l'immobilier de miser sur les plus-values escomptées.

Après l'éclatement de la bulle de crédit, les banques ont durci leurs critères de prêt (IMF, 2014). L'aversion au risque s'est accrue ; les banques exigent désormais plus systématiquement des garanties pour les prêts à échéance rapprochée, et les sûretés personnelles sont une pratique courante (World Bank, 2012). Les microentreprises peuvent éprouver des difficultés à réunir les sûretés adéquates. En outre, les bailleurs de fonds semblent peu intéressés par ce segment, à quoi s'ajoute un manque de données sur la solvabilité (World Bank, 2012). Le marché boursier à Riga est de petite taille, avec un nombre de cotations et un volume de transactions réduits. Actuellement, une trentaine d'entreprises sont cotées, pour une capitalisation légèrement inférieure à 4 % du PIB en 2012. Il existe un autre marché, le First North rattaché au marché du Nasdaq Baltic, mais une seule entreprise lettone y est cotée. Un registre public de données sur la solvabilité, géré par la Banque centrale, couvre un pourcentage relativement élevé de la population. Une agence de notation de crédit standard sera mise en place, comme l'y autorise par une nouvelle législation adoptée en septembre 2014. Les autorités mettent à disposition des garanties publiques et d'autres instruments pour faciliter l'accès au crédit. Afin d'améliorer encore l'accès à des financements, des organismes de microfinance pourraient soutenir les microentreprises (World Bank, 2012). Actuellement, ces organismes n'existent que sur une petite échelle et sur certains marchés du crédit à la consommation de taille

limitée (fournissant des prêts à leurs membres). Avant de mettre en place des organismes dédiés aux prêts aux entreprises, des modifications réglementaires seront nécessaires et les risques devront être soigneusement évalués.

### **Une surveillance adaptée aux caractéristiques particulières du secteur financier**

Le secteur financier letton est dominé par les banques. On distingue deux modèles économiques dans le secteur bancaire, le premier est axé sur les clients lettons et le deuxième sur les services bancaires aux non-résidents. Juste un peu plus de la moitié (54 %) des actifs du secteur bancaire sont détenus par des banques étrangères, principalement d'origine nordique. Les banques mères, pratiquent surtout le financement à court terme et si, au cours de la récession de 2009, elles ont maintenu leur activité de crédit et ont absorbé les pertes, le décalage des échéances s'accroît dans leurs opérations lettones. Ce décalage pose un risque potentiel qui devra être surveillé avec attention (Bank of Latvia, 2014). Des liens de coopération entre les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil aux fins de la stabilité financière transfrontalière et de la gestion et de la résolution des crises sont déjà en place dans le cadre du Groupe de stabilité transfrontalière des pays nordiques et baltes, où opèrent des collèges de surveillance.

Au lendemain de la crise mondiale de 2009, les pouvoirs de supervision des autorités de l'UE et du pays d'accueil ont été renforcés. L'autorité de tutelle du pays d'accueil peut désormais participer plus étroitement à la supervision des succursales « d'importance significative ». Il existe une obligation de réciprocité concernant les volants contracycliques de fonds propres au sein de l'UE (qui doit être d'au moins 2.5 % dans tous les États membres de l'UE mais peut aussi être supérieure à ce niveau) ainsi qu'une possibilité de reconnaissance d'un taux de coussin pour le risque systémique fixé par l'autre État membre. Les autorités doivent veiller à ce que la structure du secteur bancaire n'entrave pas la supervision et l'application d'outils macroprudentiels. Pour déterminer si la bonne approche consiste à imposer unilatéralement une réglementation spécifique aux succursales d'importance systémique ou à accroître la coopération avec les autorités de supervision de la banque mère, il convient de réfléchir au meilleur moyen de protéger la stabilité du secteur financier, tout en préservant la mobilité du capital et la liberté de proposer des services financiers au sein de l'UE.

Une autre difficulté, sur le plan à la fois de la supervision et de la stabilité du secteur financier, tient à la part relativement élevée des dépôts de non-résidents dans le secteur bancaire. Ceux-ci s'élèvent à 40 % du PIB et représentent un peu moins de la moitié du total des dépôts bancaires. On estime que la contribution de ce secteur à l'économie nationale varie de 0.8 % à 1.5 % du PIB (KPMG, 2014). La récente crise financière mondiale a rappelé la charge potentielle que représente un secteur financier dépendant des dépôts étrangers qui peuvent être très mobiles. La plupart des dépôts des non-résidents en Lettonie sont à court terme et sont investis dans des actifs liquides de haute qualité et mobilisables à court terme à l'étranger.

Par nature, les activités associées aux dépôts de non-résidents sont moins transparentes et nécessitent un solide mécanisme de supervision et l'application de règles relatives à la connaissance des clients. Face à cet enjeu, les autorités ont renforcé les mesures relatives à la connaissance du client. En outre, les banques qui privilégient les opérations avec des non-résidents sont soumises à des exigences prudentielles et de liquidité du capital plus strictes en vertu du Pilier II de l'Accord de Bâle. Les exigences minimales de fonds propres peuvent atteindre 20 % en fonction de la part des dépôts de

non-résidents, des prêts aux non-résidents et des taux de croissance de ces indicateurs, alors que les ratios de liquidité peuvent aller jusqu'à 60 % (contre un minimum réglementaire de 30 %) suivant la part des dépôts de non-résidents (tableau 2). Selon les autorités, le modèle économique de ces banques est, dans une large mesure, dissocié de l'économie nationale et ne devrait donc pas menacer la stabilité du secteur financier letton. Néanmoins, elles devraient continuer d'exercer un suivi attentif de ce secteur.

**Tableau 2. Principaux indicateurs prudentiels dans le secteur bancaire letton**  
Septembre 2014

	Banques s'occupant essentiellement des résidents (%)	Banques s'occupant essentiellement des non-résidents <sup>1</sup> (%)
Taux d'adéquation des fonds propres	21.94	18.8
Ratio de liquidité	45.9	81.8
Total des capitaux de catégorie 1 par rapport à l'exposition	12.6	6.4

1. Banques où la part des dépôts des non-résidents dépasse 20 % du montant des actifs, non compris les banques d'État (notamment la banque Citadele).

Source : Commission des marchés financiers et de capitaux.

### Recommandations visant à limiter le risque de répétition des cycles d'expansion et de récession

#### Principales recommandations

- Renforcer les coussins de liquidité contracycliques.
- Continuer d'utiliser des ratios de levier, ainsi que des ratios de fonds propres pondérés par les risques pour évaluer la solidité des bilans bancaires.
- Continuer de surveiller les activités bancaires concernant les non-résidents pour identifier rapidement les risques qu'elles posent pour la stabilité financière et y remédier sans tarder.

#### Autres recommandations

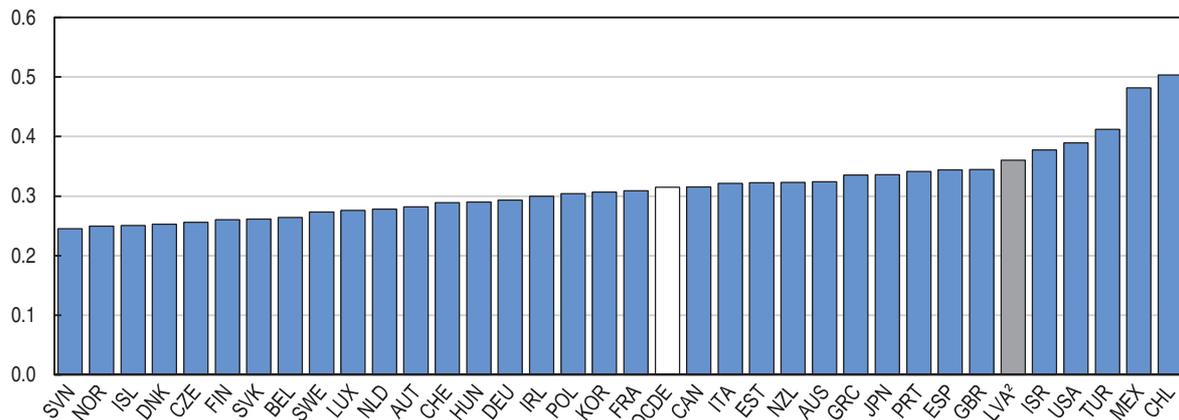
- Continuer de coordonner la supervision des succursales d'importance systémique avec les autorités de tutelle des banques mères.

## Améliorer l'efficacité du secteur public en vue d'instaurer une croissance plus inclusive

Malgré des améliorations significatives depuis son indépendance, la Lettonie est à la traîne par rapport à l'économie moyenne de l'OCDE ou de l'UE sur un certain nombre d'aspects. L'économie lettone est l'une des plus inégales comparée aux pays de l'OCDE (graphique 7) et elle se distingue sur le plan des risques de pauvreté. En 2012, selon Eurostat, 19 % de la population vivait avec moins de 60 % du revenu disponible médian national, et plus de 35 % étaient menacés par la pauvreté ou par l'exclusion sociale, soit plus de 10 points au-dessus de la moyenne de l'UE. Malgré certains progrès dans ce domaine, l'espérance de vie reste faible, ainsi que l'accès aux soins de santé, notamment pour les bas salaires (graphique 2, World Health Organisation and European Observatory of Health Systems and Policies, 2012). La part des chômeurs de longue durée a baissé, mais reste élevée (42.4 % du total des chômeurs au troisième trimestre de 2014) et présente des disparités géographiques marquées. L'impact du milieu socio-économique sur les résultats

### Graphique 7. Les inégalités de revenu sont parmi les plus marquées en Lettonie comparées aux pays de l'OCDE

Coefficient de Gini du revenu disponible des ménages par unité de consommation, échelle de 0 « égalité parfaite » à 1 « inégalité parfaite », 2011<sup>1</sup>



Note : Le coefficient de Gini mesure les inégalités de revenu. Un coefficient de Gini de 0 représente l'égalité parfaite, tandis qu'un coefficient de 1 représente une situation d'inégalité maximale. Le revenu disponible des ménages par unité de consommation désigne le revenu après impôts et transferts sociaux, ajusté en fonction de la taille du ménage.

1. 2009 pour le Japon, 2010 pour la Belgique, 2012 pour l'Australie, la Finlande, la Hongrie, la Corée, le Mexique, les Pays-Bas et les États-Unis.
2. Calculs du Secrétariat de l'OCDE effectués à partir de EU-SILC – résultats préliminaires.

Source : Base de données de l'OCDE sur la Distribution des revenus et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183624>

scolaires s'est accru, ce qui laisse penser que le rôle de l'éducation dans la résorption des inégalités a diminué (OECD, 2013c). Les élèves ayant des difficultés d'apprentissage sont placés dans des écoles spéciales, ce qui brida leurs chances de réussir à des échelons supérieurs du système éducatif.

Dans le même temps, une fraction beaucoup plus faible du PIB est consacrée aux programmes publics fondamentaux (protection sociale, soins de santé) que dans les pays européens de l'OCDE en moyenne. Les dépenses sociales et de santé sont elles aussi inférieures en pourcentage du total des dépenses publiques (tableau 2). En outre, le degré de redistribution du revenu assuré par le système de prélèvements et de prestations compte parmi les plus faibles de l'UE (BICEPS, 2014). Un bas niveau de dépenses publiques n'est pas forcément une mauvaise chose, mais lorsque les résultats de l'action publique sont médiocres, il convient de s'interroger sur l'ordre de priorité et l'efficacité des dépenses.

L'amélioration de l'efficacité du secteur public exige le développement des capacités stratégiques et d'évaluation. Le nouveau cadre de planification des dépenses sur trois ans est une mesure importante vers une plus grande continuité de l'action publique. L'établissement d'une nouvelle unité de planification sous l'autorité du Premier ministre, le Centre de coordination transsectoriel (PKC), devrait améliorer la coordination stratégique et contrer la tendance antérieure à une importante fragmentation ministérielle et politique. Le PKC est chargé d'établir des documents de planification à moyen et à long terme, comme le Plan de développement national, et de faire en sorte que les politiques soient efficaces et appropriées. Cet organe peut aussi intervenir dans la phase de planification préalable des nouvelles politiques et a reçu pour mission d'analyser les problèmes transversaux, comme l'évaluation de la gestion des entreprises d'État, de l'évolution démographique ou des disparités de revenu. Cependant, le PKC ne dispose pas

Tableau 3. **Composantes 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>Europe OCDE<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>Europe OCDE<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. Les « pays comparables » renvoient à une moyenne de la République tchèque, de l'Estonie, de la Slovaquie et de la République slovaque.

2. « Europe OCDE » 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.

de ressources suffisantes pour répondre aux demandes des ministères de tutelle et n'a pas la possibilité de faire appel à des experts extérieurs lorsqu'il doit traiter de problèmes techniques spécifiques.

### **Accroître l'efficacité de la dépense publique à court et long terme**

#### **Dépenses sociales**

Les moyens consacrés à la protection des plus vulnérables sont faibles, puisque les dépenses sociales représentent seulement 15 % du PIB, contre 28 % dans l'UE en moyenne. Certains programmes de dépenses ont été étoffés pendant la récession (politiques du marché du travail, filet de protection sociale, par exemple) et ont contribué à amortir son impact. Néanmoins, ces programmes portaient généralement de très bas, puisqu'ils étaient souvent temporaires et ne s'adressaient qu'à un petit nombre de bénéficiaires. Il faut impérativement veiller à ce que les moyens limités soient employés efficacement pour rendre la croissance plus inclusive et réduire les risques de pauvreté.

Une prestation destinée à garantir un revenu minimum – le principal instrument de lutte contre la pauvreté – a plus que triplé au cours de la récession en termes réels, mais ne couvrait toujours que 14 % des pauvres en 2010 en raison de critères d'éligibilité restrictifs et de dotations limitées (World Bank, 2013). Depuis, la prestation a été revue à la baisse. Une réforme du système de prestations sociales est actuellement à l'étude et introduirait d'ici 2017 un nouveau seuil de revenu minimum équivalent à 40 % du revenu médian national. Il faudra prêter une attention particulière aux effets d'incitation induits par une hausse des prestations sociales. Les réformes des politiques du travail et de l'aide sociale menées par l'Allemagne, qui a réussi à combiner une hausse du taux d'activité et des gains d'efficacité budgétaire, sont un bon exemple à cet égard (Hüfner et al., 2013).

Plusieurs prestations importantes ont une portée universelle (prestations familiales publiques, allocation pour enfant à charge, prime de naissance) et le degré de redistribution des revenus est relativement faible. Moins de 20 % de l'ensemble des prestations sociales vont au quintile le plus pauvre, tandis que le quintile le plus riche en reçoit près de 27 %. Dans l'UE, le quintile le plus pauvre perçoit en moyenne plus de 40 % des aides sociales, contre moins de 10 % pour le quintile le plus riche (World Bank, 2013). Ces résultats montrent la nécessité de mieux cibler les dépenses.

Dans le même temps, une grande partie des salariés ont une rémunération proche du salaire minimum et le ciblage des prestations sociales risque de décourager les titulaires de bas revenu d'exercer un emploi formel. Cet arbitrage doit être soigneusement étudié. Le retrait graduel prévu de certaines prestations sociales (revenu minimum garanti et allocation logement) est une mesure bienvenue qui accroîtrait sensiblement le gain de revenu lié à l'exercice d'un emploi peu rémunéré dans l'économie formelle (BICEPS, 2014). La sous-déclaration des salaires étant une pratique répandue (Putnins and Sauka, 2014), cette initiative doit être couplée à de nouvelles mesures de lutte contre le travail non déclaré.

### **Politiques actives du marché du travail**

Le haut niveau de pauvreté est étroitement lié au taux de chômage de longue durée relativement élevé, puisque supérieur de 8 points à la moyenne de l'OCDE. Une étude récente de la Banque mondiale montre que les hommes en particulier rencontrent des difficultés persistantes sur le marché du travail, notamment ceux peu éduqués et/ou handicapés (World Bank, 2013). Au cours de la récession, les mères au foyer avec des enfants en bas âge étaient également confrontées au risque de chômage ou d'emplois instables et mal rémunérés. Parallèlement, 13 % des jeunes étaient sans emploi, ne suivaient pas d'études ou de formation en 2013. Les jeunes hommes semblent plus vulnérables au risque de stigmatisation (incapacité à nouer un lien avec le marché du travail au début de leur vie professionnelle), car ils sont surreprésentés parmi les jeunes sortis prématurément du système scolaire et sont moins nombreux à poursuivre des études supérieures. Les minorités rencontrent également des difficultés sur le marché du travail. Par exemple, en 2012, leur taux de chômage était supérieur d'environ 6 points à la moyenne (Lehmann and Zaiceva, 2015, à paraître). Cette situation pourrait être due à la distribution inégale du taux de chômage dans le pays, ce taux étant plus élevé dans la partie orientale où la proportion des minorités est plus forte.

Le marché du travail est très flexible et se caractérise par une forte présence de l'activité informelle, et notamment une sous-déclaration des salaires (Putnins and Sauka, 2014). Selon les indicateurs de l'OCDE, la législation sur la protection de l'emploi (LPE) est plus stricte que la moyenne de l'OCDE, mais elle n'a pas empêché d'opérer des ajustements par le biais de licenciements massifs pendant la récession de 2009. Le taux de chômage s'est accru de 14 points en deux ans (passant de 6 % en 2007 à 20 % au début de l'année 2010), avant de se replier à 11 %. Toutefois, les hausses récentes du salaire minimum font probablement obstacle à l'emploi des travailleurs peu productifs dans le secteur formel, car un grand nombre de travailleurs sont déjà officiellement rémunérés au salaire minimum (Lehmann and Zaiceva, 2015, à paraître).

Les politiques actives du marché du travail ciblant les groupes à risque peuvent contribuer à réduire le sous-emploi. En Lettonie, diverses mesures ont été prises récemment en vue d'améliorer le service public de l'emploi (profilage des demandeurs d'emploi par exemple), mais les dépenses consacrées aux programmes du marché du travail restent faibles par comparaison internationale. En 2011, avec un taux de chômage de 16 %, le total des dépenses consacrées aux politiques du marché du travail atteignait seulement 0.7 % du PIB. L'Irlande, qui enregistrait un niveau de chômage comparable à l'époque, y consacrait cinq fois plus de moyens. La participation aux programmes actifs du marché du travail est elle aussi inférieure aux normes de l'OCDE, bien que la Lettonie obtienne de meilleurs résultats que ses voisins baltes (IMF, 2014). Des pays dont le marché

du travail a assez bien résisté pendant la crise, comme l’Autriche et l’Allemagne, consacrent beaucoup de moyens à ces programmes et pourraient servir d’inspiration aux réorientations nécessaires des politiques.

### **Dépenses liées au vieillissement**

Selon les prévisions à long terme actuelles, les dépenses liées au vieillissement n’exercent pas de fortes pressions sur les finances publiques de la Lettonie (European Commission, 2013c). Cela s’explique principalement par le fait que les taux de remplacement devraient rester modestes, ce qui en fin de compte accroît le risque de tensions futures sur les dépenses. Il faudrait mettre en place des rapports périodiques sur l’évolution à long terme des dépenses et sur l’adéquation des programmes sociaux (retraites et santé notamment). En outre, des gains d’efficacité devront être réalisés pour atteindre les objectifs affichés en termes de santé et d’éducation.

Le pourcentage de la population âgée menacée de pauvreté est élevé par comparaison internationale (34 % en 2012, soit près de 15 points de plus que la moyenne de l’UE), ce qui porte à croire que le système de retraite ne contribue pas assez à la prévention de la pauvreté des personnes âgées (European Commission, 2013c). Les réformes récentes améliorent la viabilité financière à long terme et l’adéquation des régimes de retraite en relevant l’âge légal de départ à la retraite et prolongeant la période minimale de cotisations pour l’ouverture des droits à pension des seniors ainsi qu’en modifiant les règles d’indexation des pensions. Néanmoins, il est difficile de dire dans quelle mesure cette amélioration contribuera à l’élimination des risques de pauvreté. Le taux de remplacement du système public devrait baisser et restera parmi les plus faibles de l’UE (43.6 % en 2050). Sans développement considérable des dispositifs de retraite privés, la pauvreté des personnes âgées ne sera pas correctement traitée, et à l’avenir les pressions politiques pourraient imposer une augmentation des dépenses de retraite plus importante que ce qui est actuellement prévu.

Les dépenses de santé sont parmi les plus faibles par comparaison avec les pays de l’OCDE (6 % contre 9.3 % du PIB en 2012). Le financement par le secteur privé est lui aussi bien inférieur à la moyenne de l’OCDE, car les dépenses à la charge du patient représentent 40 % du total. Le manque de ressources publiques entraîne des délais d’attente et le financement privé des traitements. L’espérance de vie est l’une des plus basses selon les normes de l’OCDE et la qualité des soins est jugée médiocre. Des réformes améliorent l’efficacité en transférant les patients des hôpitaux coûteux vers une prise en charge ambulatoire moins onéreuse et en donnant la priorité aux soins primaires. Toutefois, les calculs de viabilité budgétaire n’intègrent qu’une faible augmentation des moyens publics affectés à la santé (environ 0.6 point de PIB). Dans le même temps, l’on s’attend à ce que l’espérance de vie progresse plus vite que dans n’importe quel autre pays membre de l’OCDE.

L’enseignement professionnel et supérieur doit continuer d’être amélioré pour pouvoir répondre aux besoins d’une économie en phase de rattrapage. Il sera difficile d’engager des réformes axées sur l’efficacité sans prendre des mesures de grande ampleur, comme 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. Y parvenir sans alourdir les dépenses n’ira probablement pas sans difficulté.

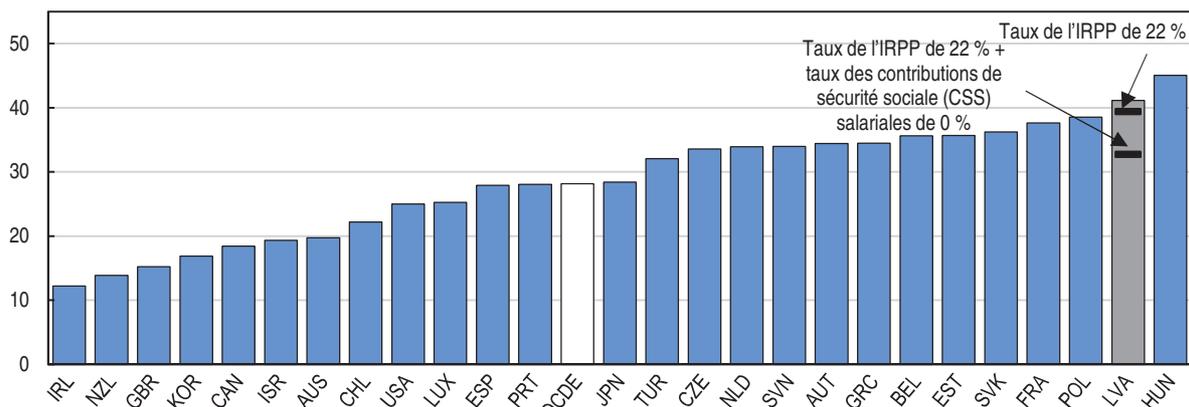
### **Accroître la progressivité du système fiscal et son orientation sur l’emploi**

Le système fiscal mise majoritairement sur les impôts sur le travail et est relativement régressif. Il se caractérise notamment par un coin fiscal relativement élevé sur les bas

salaires, qui réduit leurs chances de trouver un emploi formel. Le coin fiscal sur le travail résulte de cotisations de sécurité sociale élevées : le taux combiné des cotisations patronale et salariale est de 34,09 %, tandis que le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est uniforme (23 %). Le coin fiscal a été récemment réduit pour les titulaires de bas revenus avec enfants (European Commission, 2014a). La déduction fiscale pour personnes à charge a été majorée en 2014 et le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques baisse progressivement pour tous, d'un point de pourcentage par an, pour être ramené à 22 % en 2016. Malgré ces mesures, le coin fiscal devrait rester bien supérieur à la moyenne de l'OCDE, en particulier pour les célibataires (graphique 8). En outre, le plafonnement de la base de calcul des cotisations de sécurité sociale réintroduit en 2014 a pour effet d'amplifier la régressivité du système fiscal.

Graphique 8. **Le coin fiscal sur les bas salaires devrait rester élevé**

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



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

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183633>

Le coin fiscal est l'un des principaux facteurs qui expliquent le taux élevé de chômage structurel en Lettonie (IMF, 2014). L'enjeu est désormais de réduire davantage encore le coin fiscal, notamment pour les bas salaires. Dans cette optique, les autorités pourraient baisser les cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires. Cette stratégie a été suivie par 14 pays de l'OCDE, avec un effet généralement positif sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés (OECD, 2011a). Pour éviter d'augmenter la part des emplois peu rémunérés et les pertes sèches, la baisse devrait cibler certains groupes en particulier (comme les travailleurs peu qualifiés, les chômeurs de longue durée, les titulaires d'un premier emploi). En outre, il faudrait améliorer le recouvrement de l'impôt. La réduction du taux des cotisations de sécurité sociale ne devrait pas conduire à une diminution de la couverture sociale déjà faible (taux de remplacement des retraites, par exemple). Une autre possibilité, déjà envisagée par les autorités, serait d'accroître l'allègement au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans l'idéal en l'éliminant pour les plus hauts revenus.

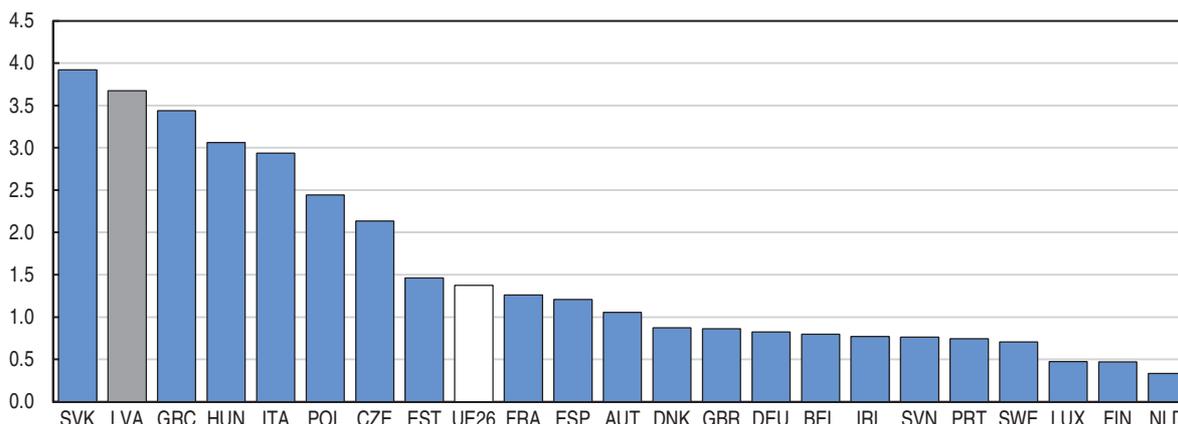
Une révision de la structure fiscale nécessite des recettes supplémentaires, qui devraient provenir avant tout d'un meilleur recouvrement de l'impôt. La fraude fiscale est une pratique répandue et le secteur informel de l'économie est très développé, puisqu'on estime que l'économie souterraine représente 24 % du PIB (Putnins and Sauka, 2014). C'est

un niveau bien supérieur aux estimations pour l'Estonie et la Lituanie, encore qu'il soit difficile de mesurer les activités non déclarées et que les résultats dépendent de la source et de la méthode employées. La sous-déclaration des bénéficiaires commerciaux et des salaires est particulièrement fréquente, et les entreprises signalent que 10 % environ de leurs recettes partent dans des pots-de-vin (Putnins and Sauka, 2014). Les autorités devraient s'attaquer à l'activité souterraine qui grève les recettes fiscales et prive une partie de la population de sécurité sociale, ce qui contribue au niveau élevé des inégalités et accroît les risques de pauvreté.

L'écart de TVA est également révélateur d'une fraude fiscale massive (graphique 9). La récession de 2009 a lourdement pesé sur l'efficacité du système de TVA auquel d'importantes améliorations devraient être apportées à mesure que l'économie se redresse, notamment si les pouvoirs publics décident de prendre des mesures visant à accroître le recouvrement de l'impôt. Un meilleur recouvrement de l'impôt pourrait procurer des recettes potentielles considérables, de l'ordre de 3.5 % du PIB (European Commission, 2014b). Bien que la question soit inscrite au programme des autorités depuis un certain temps, il reste à déterminer si des moyens suffisants sont alloués aux mesures de lutte contre la fraude fiscale.

### Graphique 9. Un meilleur recouvrement de l'impôt accroîtrait 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 dus, 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 des taux et des 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.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183649>

Une meilleure tarification des externalités environnementales offrirait une source potentielle de recettes supplémentaires. Les véhicules de tourisme neufs en Lettonie génèrent les plus fortes émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre dans l'UE (Dreblow et al., 2013) et des niveaux élevés de particules (PM10) ont été enregistrés le long de certaines routes très fréquentées de Riga (European Commission, 2014a). 84 % des déchets municipaux sont mis en décharge, soit deux fois et demie de plus que la moyenne de l'UE. La fiscalité environnementale se développe. En 2010, une taxe d'immatriculation des véhicules de tourisme modulée en fonction des émissions de CO<sub>2</sub> par 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 tous les véhicules

automobiles. On constate également des cas de fraude fiscale liés à l'immatriculation des véhicules en Estonie voisine, auxquels l'harmonisation fiscale pourrait dans l'idéal remédier. Un nouveau péage routier (« l'eurovignette ») a été introduit en juillet 2014 pour les camions qui empruntent les autoroutes.

Néanmoins, le prix des carburants routiers est l'un des moins élevés de l'UE et 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 réductions d'impôt ; un abattement de TVA de 80 % s'applique aux voitures de société, souvent utilisées pour un usage privé, à la fois sur le prix d'achat et sur les coûts de fonctionnement (l'essence, par exemple ; Lamine and Lohmuste, 2014). Ces subventions préjudiciables à l'environnement devraient être supprimées. Pour préserver la compétitivité des secteurs exposés à la concurrence internationale, des transferts monétaires limités dans le temps visant à compenser la charge fiscale mais qui seraient dissociés de la consommation d'énergie pourraient être envisagés. Malgré des hausses récentes, les taxes liées à la gestion des déchets ne sont pas suffisamment efficaces pour favoriser le recyclage plutôt que la mise en décharge (European Commission, 2014a) et devraient donc être revues.

Les taxes foncières, dont le niveau est faible par comparaison internationale, pourraient être augmentées. En 2013, les collectivités locales ont bénéficié d'une plus grande latitude pour moduler les taux dans un intervalle de 0.2 à 3 %. Toutefois, elles ne sont pas incitées à le faire car elles se livrent concurrence pour attirer les contribuables. Selon des estimations récentes, une multiplication par deux du taux des taxes foncières procurerait un surcroît de recettes de l'ordre de 100 millions EUR, soit 0.4 % du PIB (BICEPS, 2014). En revanche, il n'est guère opportun de relever le taux de la taxe sur la valeur ajoutée, qui est déjà de 21 %, soit un niveau comparable à celui des pays à haut revenu, et qui génère des recettes substantielles, encore que d'importantes recettes supplémentaires pourraient être tirées de la réduction de l'écart de TVA.

### **Recommandations visant à améliorer l'efficacité du secteur public**

#### **Principales recommandations**

- Redoubler d'efforts pour lutter contre la fraude fiscale et améliorer le recouvrement de l'impôt.
- Évaluer le système actuel de transferts. 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 dans le cas des bas salaires.
- Dégager des recettes supplémentaires en augmentant les taxes foncières et les impôts liés à l'environnement.

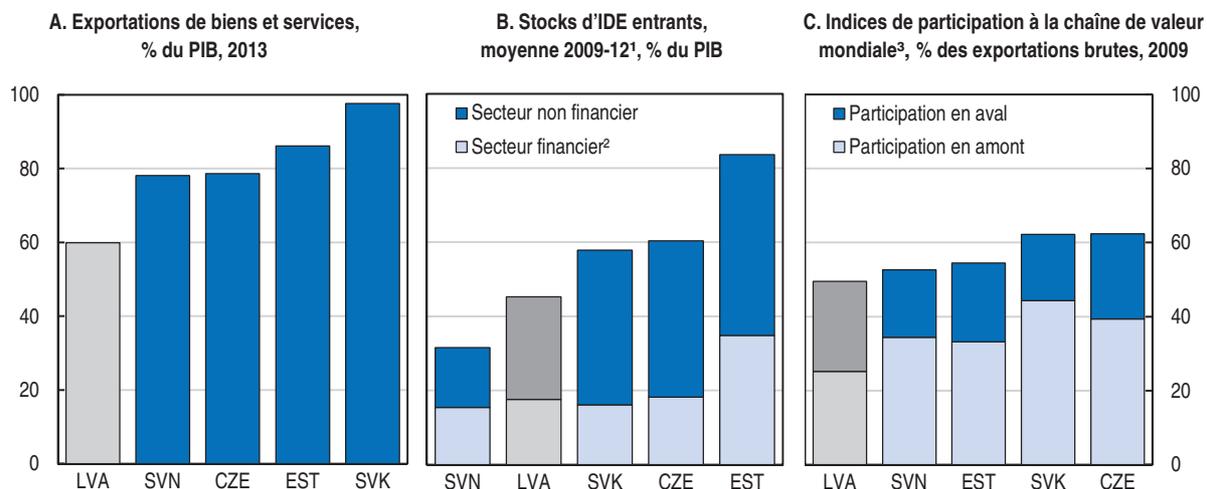
#### **Autres recommandations**

- Affecter suffisamment de personnel et de ressources au Centre de coordination transectoriel.
- Supprimer progressivement les subventions aux carburants préjudiciables à l'environnement.
- Mettre en place un système de comptes rendus périodiques sur l'évolution des dépenses à long terme et sur l'adéquation des programmes sociaux, comme les dépenses de retraite et de santé.

## Accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide

L'écart de productivité vis-à-vis des pays les plus performants de l'OCDE est important, le rattrapage des revenus devra provenir pour l'essentiel de gains de productivité. Pour une petite économie ouverte, un environnement national concurrentiel est crucial pour être compétitive sur le marché mondial. Une concurrence forte à l'intérieur des frontières favorise une réaffectation des ressources et l'accroissement de la productivité. Or, les entreprises lettones ne sont pas aussi performantes que leurs pairs. La part des exportations, le stock d'investissement direct étranger et la participation aux chaînes de valeur mondiales sont tous inférieurs à ceux d'autres économies ouvertes en phase de rattrapage, comme l'Estonie, la République tchèque et la République slovaque (graphique 10). En outre, d'après le Rapport sur la compétitivité du Forum économique mondial, qui évalue la perception de la concurrence par les dirigeants d'entreprise, la Lettonie se classe au 34<sup>e</sup> rang mondial. Afin de mieux repérer les problèmes de productivité du pays et favoriser la définition de solutions, il est nécessaire qu'il y ait une coordination efficace entre les différents organismes chargés de ces questions (par exemple le Conseil de coordination des grands projets d'investissement revêtant une importance stratégique, le Conseil économique national). Certains pays ont créé un organisme consultatif indépendant chargé de passer régulièrement ces questions en revue (par exemple la Commission de la productivité en Australie), ont mis en place une unité de coordination administrative ou bien ont trouvé d'autres moyens d'assurer une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Graphique 10. **La Lettonie est moins attractive que les pays comparables**



1. Moyenne 2009-11 pour la République tchèque et la République slovaque.

2. Le secteur financier désigne les activités financières et d'assurance ainsi que les activités immobilières.

3. La participation en amont traduit l'utilisation de consommations intermédiaires étrangères dans les exportations d'un pays et la participation en aval correspond à l'utilisation par d'autres pays des intrants d'un pays dans leurs exportations.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, Base de données d'Eurostat et indicateurs des chaînes de valeur mondiales de l'OCDE – mai 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183654>

Dans la section suivante, on examine les principaux aspects du climat des affaires : poids de la réglementation, concurrence, pouvoir judiciaire, accès aux financements. En conclusion, elle aborde le potentiel d'innovation et d'approfondissement des compétences.

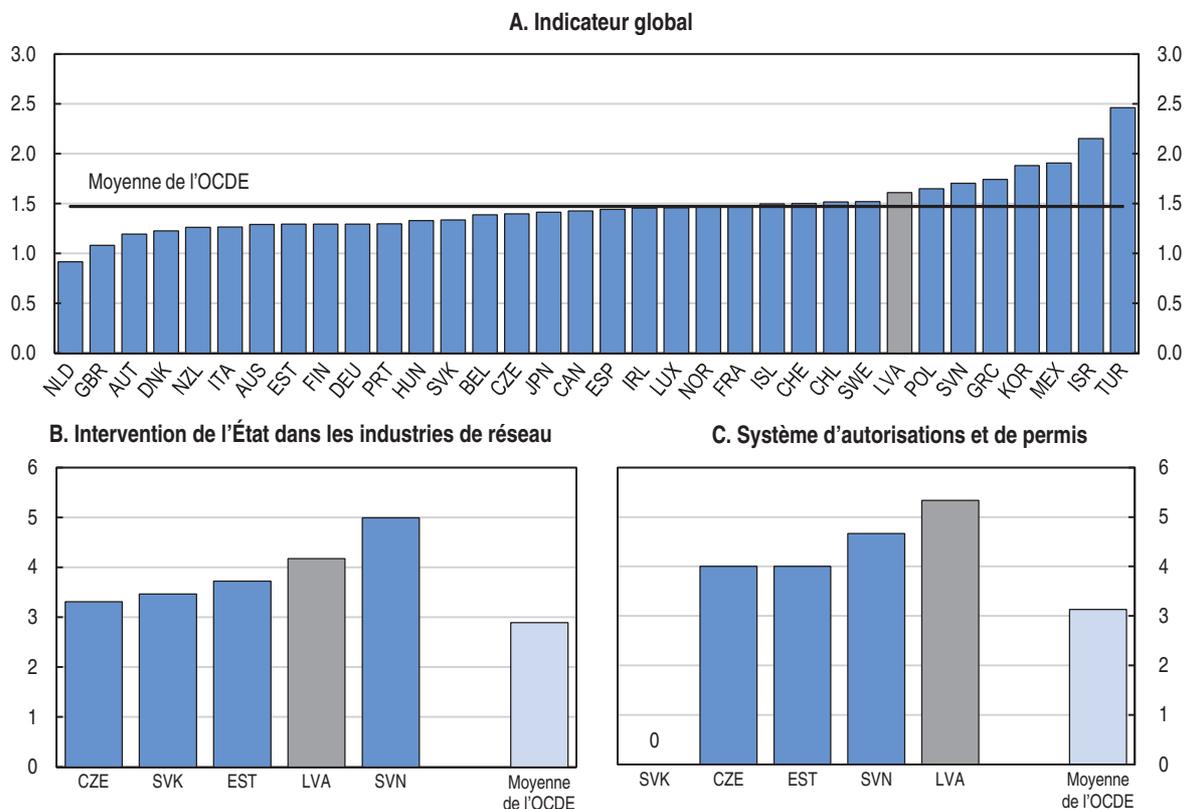
### Simplifier les formalités administratives

La réglementation peut entraver la concurrence et l'investissement. Globalement, la réglementation des marchés de produits en Lettonie n'est pas très propice à la concurrence. De jure, les entreprises subissent des charges administratives car les procédures réglementaires semblent excessivement complexes, notamment pour la délivrance de permis et d'autorisations (graphique 11). L'intervention de l'État dans l'économie est considérable, notamment dans les industries de réseau. La charge administrative qui pèse sur les jeunes entreprises, les entreprises individuelles et les sociétés de capitaux est supérieure à la moyenne de l'OCDE. Le coût de la discipline fiscale est relativement élevé, en partie à cause d'un processus déclaratif qui accapare beaucoup de temps (PWC and World Bank, 2014). En outre, il existe des obstacles à l'investissement direct étranger, en particulier dans les domaines de l'agriculture et la foresterie, l'investissement immobilier et les services financiers (OECD, 2015a, à paraître). La Lettonie se classe au 23<sup>e</sup> rang de l'enquête « Doing Business » de la Banque mondiale de 2015 qui mesure la facilité à faire des affaires dans le monde. Même si c'est un classement honorable, la Lettonie se retrouve derrière l'Estonie et juste devant la Lituanie, avec qui elle rivalise pour l'investissement étranger.

Chaque année, l'occasion est donnée au public de signaler des réglementations difficiles à appliquer et, sur la base des résultats de cet exercice, les autorités élaborent un plan d'action pour l'année à venir. En outre, les études d'impact réglementaire,

Graphique 11. **La réglementation des marchés de produits est plus restrictive que dans un pays moyen de l'OCDE**

2013, indice variant sur une échelle de 0 (réglementation la moins restrictive) à 6 (réglementation la plus restrictive)



Source : OCDE (2013), Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183661>

indispensables pour évaluer l'efficacité de la politique, sont renforcées. À l'heure actuelle, le champ de ces études est souvent limité par les coûts financiers, budgétaires et administratifs. Les procédures peuvent souvent être accélérées par les ministères et aucune vérification spécifique de la viabilité n'est menée. En outre, il n'y a pas de critères préliminaires pour la réalisation d'analyses plus approfondies des propositions législatives et politiques ayant des incidences économiques, sociales et environnementales significatives. De tels critères aideraient l'administration publique, qui est confrontée à des réductions significatives, à mieux hiérarchiser les ressources et à procéder à des évaluations plus approfondies des politiques et législations envisagées qui ont vraisemblablement les coûts et les avantages les plus importants pour l'économie.

La transparence des procédures administratives et l'intégrité de l'administration contribuent à un bon climat des affaires. La Lettonie enregistre des progrès importants dans la lutte contre la corruption et jouit de l'un des plus faibles niveaux de corruption administrative dans la région en transition (BERD, Étude, *Life in Transition Survey*, 2011). Pour limiter les conflits d'intérêts en matière de marchés publics, des outils novateurs pour rationaliser et centraliser les procédures d'achat ont été introduits. Les administrations locales sont obligées de recourir à la procédure centralisée pour plusieurs services et de publier les petits marchés en ligne. La part des appels d'offres publiés est l'une des plus importantes de l'UE. Le principe du « guichet unique » dans la fourniture de services par l'État et les administrations locales est aussi bien ancré. Néanmoins, des cas de déficience dans le suivi par les maîtres d'œuvre existent et l'indépendance et la capacité de l'organisme chargé de prévenir et de combattre la corruption, KNAB, restent à établir.

### **Renforcer l'application du droit de la concurrence**

Le cadre de la concurrence est sain mais il convient de renforcer l'indépendance des fonctions de surveillance et d'application du droit de la concurrence. L'application du droit de la concurrence incombe au Conseil de la concurrence, entité indépendante sur le plan décisionnel, mais administrativement soumise à l'autorité du ministère de l'Économie. Conformément à la loi sur la fonction publique, le gouvernement peut intervenir dans les activités du Conseil en transférant des fonctionnaires. Il peut ainsi contourner la procédure de sélection ouverte pour les nominations au sein du Conseil, ce qui menace son indépendance. Pour garantir l'indépendance totale du Conseil de la concurrence, il doit bénéficier d'une autonomie financière et la capacité des pouvoirs publics de transférer des fonctionnaires doit être encadrée.

La large place de l'État dans l'économie pose des défis réglementaires, et un certain nombre d'entreprises publiques ont été impliquées dans des affaires de concurrence. Plus de 6 % du total de l'emploi salarié concerne des entreprises publiques, ce qui place la Lettonie juste après la Norvège, la France et la Slovénie, pays de l'OCDE qui comptent le pourcentage le plus élevé d'emploi dans le secteur public. Les entreprises publiques ont des structures de gouvernance qui ne sont pas optimales, notamment parce que leurs conseils d'administration – à quelques exceptions près – ont été supprimés en 2009. La fonction d'actionariat des entreprises publiques est décentralisée et la séparation de cette fonction et des autres fonctions est floue, ce qui complique la surveillance et l'établissement de règles du jeu équitables. Les entreprises publiques ne publient pas des informations régulières et consolidées et le mécanisme de suivi est imparfait (OECD, 2015b, à paraître). Certaines entreprises considérées comme stratégiques ne peuvent pas être privatisées (comme l'autorité responsable de l'aéroport de Riga, la Poste lettone ou les

Chemins de fer lettons). Elles conservent une position de monopole et sont tentées d'en abuser, comme l'illustrent les décisions de l'autorité de la concurrence.

Un programme législatif de réformes des entreprises publiques adopté cette année (« loi sur la gouvernance des personnes morales de droit public et sur les participations au capital ») tente de remédier en partie à ces défaillances. Il prévoit notamment la réintroduction de conseils d'administration au sein des plus grandes entreprises publiques, la mise en place d'une entité chargée de coordonner l'actionnariat des entreprises publiques, l'Institution de coordination, et l'obligation de déposer des rapports annuels consolidés. Néanmoins, la mise en œuvre de la nouvelle fonction de gouvernance des entreprises publiques sera décisive (OECD, 2015b, à paraître). En outre, conformément aux *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, toutes les entreprises à vocation commerciale devraient être dotées d'un conseil d'administration, avec des procédures transparentes de sélection et de nomination ; les rapports annuels consolidés devraient devenir la norme et les entreprises publiques de grande taille ou cotées en bourse devraient adhérer à des normes comptables et d'audit de qualité reconnues au niveau international.

Les problèmes de concurrence dans les industries de réseau résultent principalement de défauts de connectivité des infrastructures et du fait que les opérateurs historiques continuent de dominer le marché. La plupart des secteurs en réseau restent concentrés et essentiellement à capitaux publics (Karnitis and Virtmanis, 2011), mais des progrès sont actuellement accomplis.

- Dans le secteur de l'électricité, la libéralisation a abouti à une séparation juridique de la production, de l'acheminement et de l'exploitation du réseau. L'énergie électrique est produite pour l'essentiel par l'opérateur public historique *Latvenergo*, qui contrôle le plus gros distributeur. Les entreprises et les ménages qui ont décidé de devenir participants au marché peuvent choisir leurs fournisseurs depuis 2007. Pour les autres clients, soit la majorité des ménages, l'ouverture du marché a débuté cette année. Récemment, le pays a rejoint le Nord Pool Spot, la bourse de l'électricité des pays baltes et nordiques, et 12 négociants en électricité sont actuellement actifs sur le marché intérieur. Pourtant, les prix facturés aux entreprises restent supérieurs à ceux appliqués aux clients des pays nordiques, ce qui tient sans doute essentiellement à la capacité de transport insuffisante et à une connectivité limitée.
- Dans le secteur du gaz, un accord de privatisation datant de la fin des années 90 a abouti à la création d'un monopole verticalement intégré. L'accès de tiers au réseau est devenu juridiquement possible en 2014, et les utilisateurs finaux pourront choisir leurs fournisseurs en 2017, ou dès que le réseau de gaz naturel sera directement relié au système interconnecté d'un État membre de l'UE autre que l'Estonie, la Lituanie et la Finlande, ou que la part de marché détenue par le principal fournisseur de gaz naturel sera passée sous la barre des 75 % (à l'heure actuelle, la totalité du gaz est fournie par la Russie).

Une concurrence efficace dans les secteurs de l'électricité et du gaz dépendra d'une meilleure connectivité des infrastructures, ce qui prendra du temps. Néanmoins, pour renforcer l'environnement concurrentiel à court terme, un accès non discriminatoire aux éléments des industries qui relèvent du monopole naturel est nécessaire. En outre, il convient de tenir compte du risque que l'entreprise verticalement intégrée sous-investisse dans ses infrastructures dans le but de contourner les obligations d'accès (OECD, 2011b). Si

une violation permanente des règles de concurrence est liée à l'intégration verticale du marché et si la réglementation seule se révèle insuffisante, il faut envisager une séparation de la propriété.

La concurrence sur d'autres marchés se caractérise souvent par un clivage entre régions urbaines et régions rurales. Le marché des télécommunications à haut débit en est l'illustration. Il existe un véritable fossé numérique, tant sur le plan de la couverture que de l'accès aux services de télécommunication. En zone urbaine, de nombreux fournisseurs d'accès rivalisent, tandis qu'en zone rurale, seulement 44 % de la population bénéficie d'une couverture haut débit standard, soit l'un des pourcentages les plus faibles de l'UE. Un projet de développement d'un réseau de nouvelle génération en zone rurale, financé sur capitaux publics et mené par le service public de radio et de télévision, est en cours. Il permettra d'établir des points de raccordement en haut débit au niveau local auxquels les tiers pourront à terme se connecter. Le Conseil de la concurrence a pointé des problèmes dans le domaine de la gestion des déchets, dans lequel certaines collectivités locales ont recours à une exemption aux règles de passation de marché pour fournir ces services, ce qui a pour effet de fermer le marché aux nouveaux entrants.

### **Améliorer les procédures judiciaires**

Un système judiciaire inefficace peut freiner la concurrence, ralentir l'expansion, l'investissement et la spécialisation des entreprises en empêchant la réaffectation des ressources et en augmentant le coût du capital. Une réforme globale du système judiciaire est en cours et prévoit la réorganisation des districts judiciaires, un rôle accru des présidents de tribunal dans la gestion des affaires et un développement de la gestion électronique des dossiers. Certaines mesures commencent à porter leurs fruits, avec une diminution de la durée des procédures et une augmentation du nombre d'affaires élucidées. Pourtant, les indicateurs d'efficacité concernant les affaires civiles et commerciales marquent le pas. Les règlements extrajudiciaires, qui offrent une solution de rechange à la voie judiciaire encombrée, n'ont pas bien fonctionné parce que les institutions d'arbitrage n'étaient pas considérées comme indépendantes (FILC, 2012). Des réformes des lois sur la médiation et l'arbitrage ont été adoptées, dont l'objectif est de durcir les critères de qualification afin de rétablir l'efficacité de ces outils.

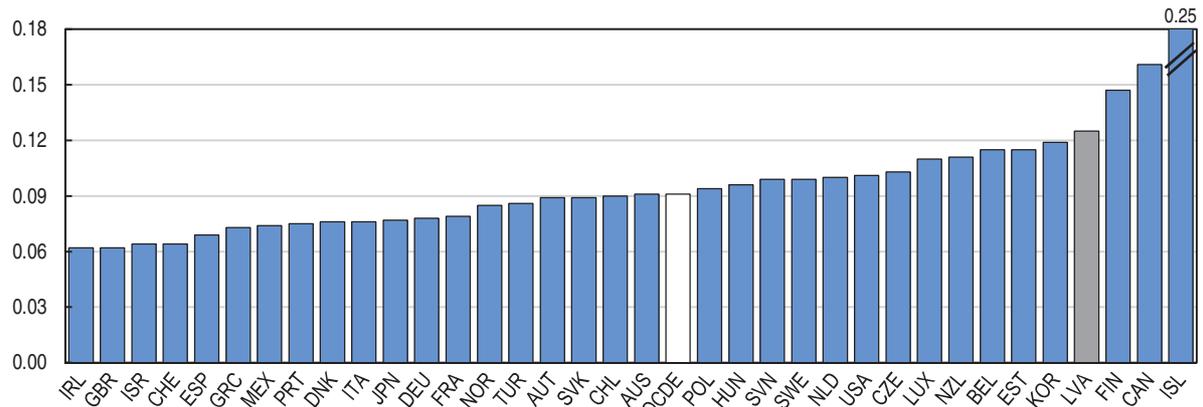
Le régime de faillite, déterminant pour une réaffectation efficace des ressources mais également pour le coût du crédit, a été intégralement revu ces dernières années. Une remise de dette est désormais possible dans un délai d'un an suivant la vente d'actifs, et une clause de forfait inspiré du modèle américain pour les prêts hypothécaires a été récemment mise en place. Le nombre de faillites personnelles annoncées a augmenté à la suite des réformes, mais l'achèvement des procédures reste problématique. Les faillites d'entreprises ont elles aussi augmenté, même si elles semblent avoir atteint leur pic en 2009/2010. Il reste à déterminer si ce ralentissement est dû à l'amélioration de la conjoncture économique ou à l'introduction d'une obligation de dépôt (640 EUR) à la charge du demandeur. Une restructuration est également possible via des règlements extrajudiciaires protégés, mais ils sont rares, avec seulement 4 cas réglés sur plus de 100 procédures engagées en 2013.

### **Réduire l'intensité et la dépendance énergétiques**

L'économie lettone est très forte consommatrice d'énergie en comparaison des autres pays de l'OCDE (graphique 12). Cette situation est inquiétante car le pays est vulnérable face à des perturbations des approvisionnements : le gaz entre pour une large part dans

Graphique 12. **L'intensité énergétique est forte**

Consommation finale totale d'énergie par unité de PIB (tep par millier d'USD de 2005 de PIB, calculé au moyen des PPA), 2012



Source : AIE (2014), Base de données sur les Statistiques et bilans énergétiques mondiaux.

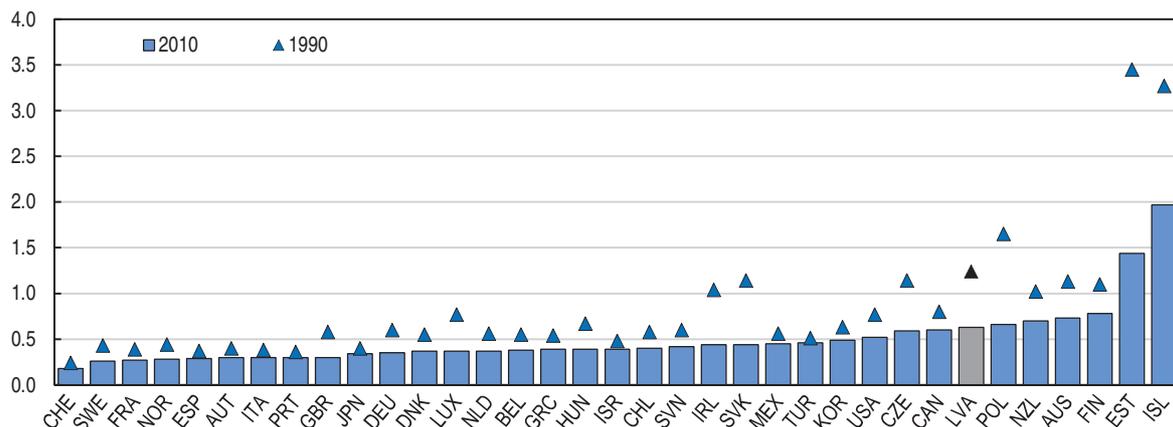
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183675>

l'approvisionnement énergétique et n'est acheminé que par un fournisseur. En outre, le niveau relativement élevé de la consommation énergétique par unité de PIB a une incidence sur l'intensité des émissions de gaz à effet de serre de l'économie. Cette situation n'est qu'en partie compensée par un mix énergétique favorable, dans lequel entrent des sources d'énergie à faible teneur en carbone.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont beaucoup baissé depuis 1990 et le pays a un profil GES unique en son genre, car ses émissions absolues sont négatives grâce à l'étendue de ses surfaces boisées. Toutefois, abstraction faite de son patrimoine naturel (hors émissions négatives résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie), la Lettonie se classait en 2010 parmi les dix économies émettant le plus de GES parmi les pays de l'OCDE (graphique 13). Comme le prévoit la

Graphique 13. **L'intensité des émissions de gaz à effet de serre est supérieure à la moyenne de l'OCDE**

Tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par millier USD, y compris les émissions positives provenant de sources UTCATF<sup>1</sup>



1. Secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie ; avec les sources d'émissions de GES et hors absorptions/séquestration des gaz à effet de serre. Le modèle EDGAR est utilisé pour déterminer les émissions du secteur UTCATF qui sont prises en compte et celles qui ne le sont pas.

Source : Base de données sur l'énergie de l'OCDE/AIE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183685>

Décision de l'UE relative au partage de l'effort, la Lettonie ne doit pas augmenter ses émissions de GES provenant de secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE) de plus de 17 % d'ici à 2020 par rapport à 2005. Il sera difficile d'atteindre cet objectif et des mesures supplémentaires sont prévues pour limiter la progression des émissions non couvertes par le SEQE à 14.5 % d'ici à 2020. Compte tenu des augmentations prévues des prix du carbone sur le long terme, il faudra réduire l'intensité énergétique pour garantir la compétitivité et une croissance durable.

Les secteurs du transport et des ménages sont les plus gros utilisateurs d'énergie, tandis que l'industrie joue un moindre rôle. Dans le secteur du transport, il est possible d'améliorer la tarification des externalités environnementales car les taxes sur les carburants sont parmi les plus faibles de l'UE (OECD, 2015c, à paraître). Dans le secteur des ménages, l'intensité énergétique reflète l'inefficacité énergétique des logements et la prévalence des systèmes de chauffage central. Des éléments récents montrent que la propension des ménages à investir dans les technologies d'énergie propre dépend principalement de l'accession à la propriété, du revenu, du milieu social et des informations dont ils disposent (Ameli and Brandt, 2014). La Lettonie compte de nombreux propriétaires de leur logement, mais les niveaux de revenu sont bas, ce qui pourrait expliquer en partie le sous-investissement dans l'efficacité énergétique. Un certain nombre d'initiatives ont été lancées en vue d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. En 2013, le gouvernement a mis en place des règles de certification énergétique des bâtiments visant à faciliter les comparaisons de l'efficacité énergétique. Des subventions et des garanties publiques de prêts ont également été octroyées afin d'encourager l'isolation des logements, l'utilisation d'ampoules électriques basse consommation et le remplacement des appareils de chauffage alimentés par une source d'énergie fossile par des équipements fonctionnant à partir d'énergies renouvelables. Il convient de soutenir davantage les investissements dans l'efficacité énergétique. Pour accroître l'efficacité des programmes, les subventions devraient bénéficier avant tout aux ménages ayant des difficultés d'accès au crédit. L'efficacité énergétique du chauffage urbain reste aussi un enjeu dans certains systèmes particuliers. La réglementation des réseaux de chauffage devrait favoriser davantage l'amélioration de l'efficacité, par exemple en définissant des règles plus strictes pour les systèmes d'apport calorifique.

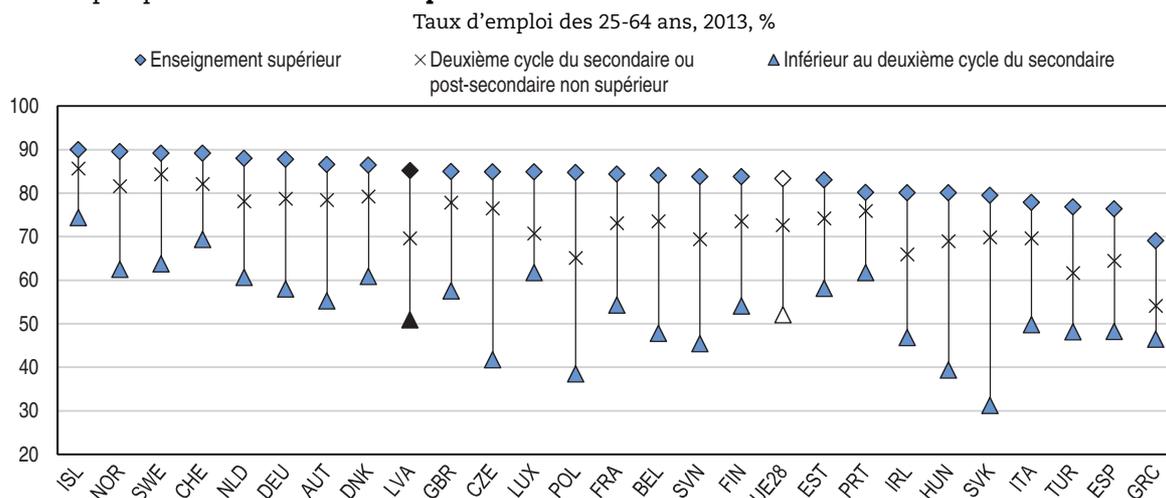
Avec des conditions naturelles propices au développement de l'énergie hydroélectrique et de la biomasse, les sources d'énergie renouvelable représentaient 36.3 % des approvisionnements totaux en énergie primaire en 2012, soit l'un des pourcentages les plus élevés de l'UE (Bureau central des statistiques de la Lettonie). Les énergies renouvelables réduisent la dépendance à l'égard des fournisseurs d'énergie étrangers et atténuent les émissions de GES. Néanmoins, les valoriser davantage alors que leur taux de pénétration est déjà élevé pourrait coûter cher, et le rapport coûts-avantages des instruments utilisés pour atteindre des objectifs en matière d'énergie renouvelable doit être soigneusement évalué. Des tarifs d'achat sont fixés afin d'encourager l'utilisation d'énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité, mais comme dans de nombreux pays de l'OCDE, ils n'ont pas suivi l'évolution des prix de marché de l'électricité, ni la baisse des coûts d'investissement. La générosité du système a été revue à la baisse en janvier 2014, avec l'instauration d'une taxe sur la production d'électricité subventionnée. Les tarifs d'achat ont été suspendus pour les nouveaux entrants en 2011 et sont actuellement révisés. Il faudrait mener une analyse coûts-avantages de ce système, qui est généralement la solution la plus coûteuse pour réduire les émissions de carbone (OECD, 2013b). Si ce système est maintenu, les tarifs d'achat devraient

être régulièrement alignés sur le prix de marché de l'électricité et révisés en fonction des avancées technologiques.

### Renforcer les compétences et l'innovation

Le niveau de formation et les compétences exercent une influence considérable sur les résultats sur le plan de l'emploi, et un investissement soutenu dans les compétences des jeunes détermine la capacité des pays à faire face à différents chocs et à tirer le meilleur parti de la mondialisation, des progrès technologiques et des innovations. Le système d'enseignement a fait l'objet de réformes importantes durant la transition et les étudiants lettons obtiennent des résultats relativement bons par comparaison internationale. Les résultats au PISA montrent que les scores en lecture, écriture, calcul et sciences sont proches de la moyenne de l'OCDE. Globalement, la population a un bon niveau de formation : 80 % de la cohorte d'âge actif ont suivi des études secondaires ou des études supérieures et le taux de diplômés de l'enseignement supérieur s'est accru ces dernières années pour atteindre 27 % en 2013, avec un plus grand nombre de femmes diplômées que d'hommes : 34 % contre 20 %. Les taux d'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur sont comparables aux pays de l'OCDE les plus performants. Pourtant, les diplômés d'un niveau inférieur de l'enseignement s'en sortent moins bien (graphique 14).

Graphique 14. **Les taux d'emploi sont très variables en fonction du niveau d'études**



Source : Base de données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183697>

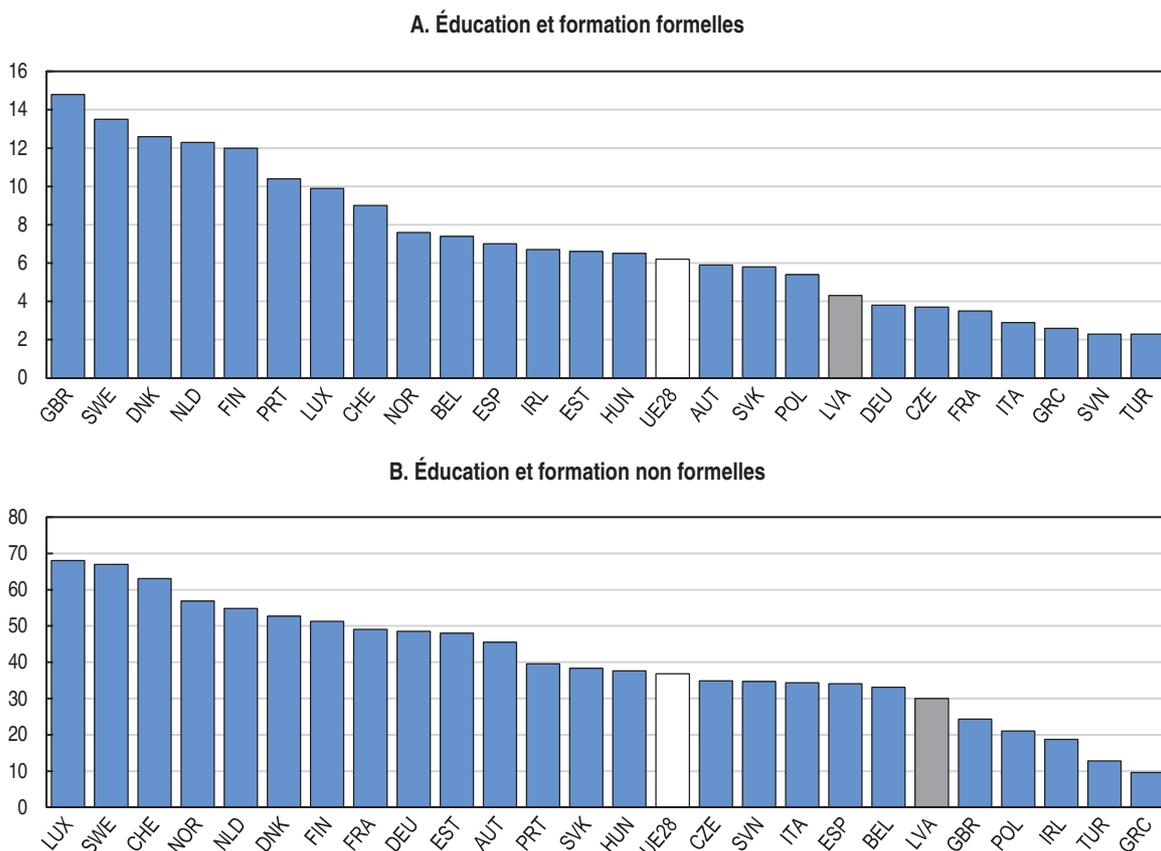
L'enseignement et la formation professionnels (EFP) doivent jouer un rôle croissant. Les autorités se sont fixé pour objectif que la moitié des étudiants optent pour la formation professionnelle et l'autre moitié pour l'enseignement général d'ici à 2020 ; la répartition actuelle est de 40/60. L'EFP n'a pas joui jusqu'ici d'une très bonne image ; le pourcentage de ceux qui estiment que l'EFP délivre un enseignement de qualité est très inférieur à la moyenne de l'UE (Eurobarometer, 2011). Une réforme globale est en cours, prévoyant de regrouper les institutions d'EFP, de créer de centres de compétences multifonctionnels, de définir en coopération avec les employeurs de nouvelles normes professionnelles et de revoir le contenu des programmes scolaires ainsi que les méthodes d'enseignement. Par ailleurs, un programme pilote d'apprentissage en entreprise, inspiré du modèle d'apprentissage en vigueur en Allemagne, en Autriche et en Suisse, est en cours d'élaboration.

Cette réforme est la bienvenue parce qu'elle couvre d'importants aspects d'une stratégie équilibrée sur les compétences, mais on pourrait aller plus loin dans certains domaines. Quatre ministères se partagent la responsabilité de l'EFP, même si la plupart des établissements scolaires relèvent du ministère de l'Éducation et si certaines communes ont pris à leur charge de petits établissements d'EFP. La coordination entre ces organismes devrait donc faire en sorte que les normes nationales soient appliquées afin de garantir partout la même qualité d'enseignement. Des programmes modulaires susceptibles d'offrir une formation tout au long de la vie sont actuellement mis en place dans le cadre de l'EFP, mais il faut aussi prévoir des modules destinés à améliorer les compétences de base en lecture et en calcul.

La participation de la population en âge de travailler aux systèmes d'éducation formelle et non formelle est faible (graphique 15). Selon le Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC), dans la plupart des pays de l'OCDE, les adultes qui possèdent déjà une solide maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul auront beaucoup plus de chances de suivre un programme de formation complémentaire pour adultes. Dès lors, faire participer les travailleurs peu qualifiés devrait être prioritaire, d'autant plus que leurs taux d'emploi sont généralement moindres. Les minorités ont été

Graphique 15. **La participation à la formation tout au long de la vie est faible**

Taux de participation à l'éducation et à la formation formelles et non formelles, 25-64 ans, 2011 Pourcentage



Note : D'après l'enquête sur l'éducation des adultes (AES). La période de référence de l'enquête est l'année qui précède l'entretien. Données de 2007 pour la Turquie.

Source : Base de données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183705>

pénalisées par la récession en termes d'emploi et devraient donc faire l'objet d'efforts particuliers. Les facteurs qui expliquent ces résultats ne sont pas encore pleinement identifiés, mais un niveau d'études généralement inférieur et la méconnaissance de la langue lettone jouent certainement un rôle. L'offre publique insuffisante de cours de langue lettone d'orientation générale et professionnelle pour la population adulte est l'un des obstacles à une meilleure intégration des minorités ethniques (Hazans, 2011). Une formation linguistique est aujourd'hui dispensée par le service public de l'emploi, dont peuvent bénéficier également dans le cadre des programmes d'apprentissage à vie les salariés risquant de perdre leur emploi. Les efforts visant à aider les minorités à acquérir les compétences demandées sur le marché du travail devraient être poursuivis, en association avec l'offre de cours de langue lettone à vocation professionnelle.

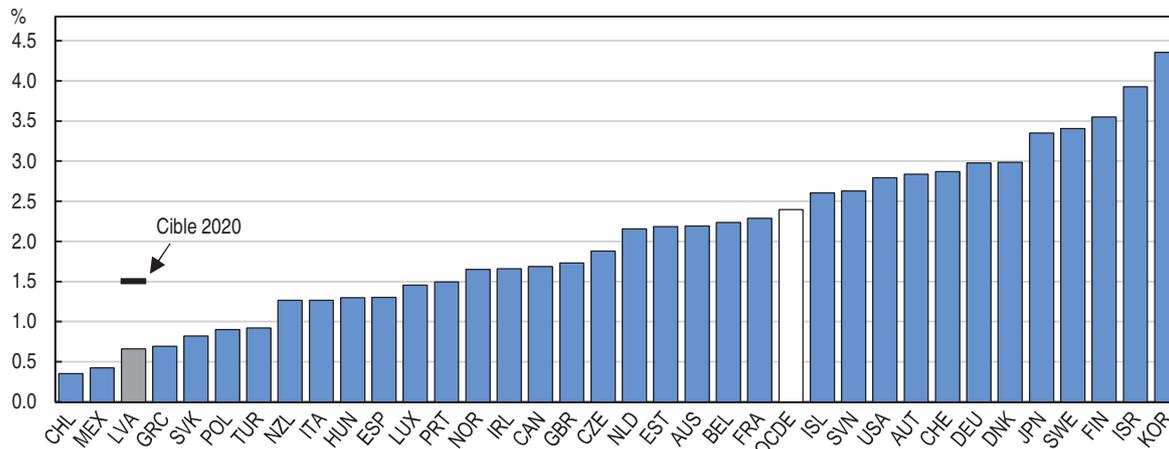
Les mesures actuelles en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie, notamment une déduction au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques payé par les salariés, ne sont peut-être pas suffisantes pour stimuler l'éducation et la formation des adultes. Hormis la réforme en cours de l'EFP, les autorités envisagent de confier à un certain nombre d'établissements d'EFP un rôle accru dans la formation tout au long de la vie, une fois les nouveaux programmes et modules mis en place. Les syndicats et les employeurs participent actuellement aux discussions relatives à l'établissement de normes professionnelles, dans le cadre de conseils d'experts sectoriels. C'est une initiative bienvenue car l'expérience de pays comme la France, la Finlande, l'Autriche et l'Allemagne montre que l'implication des partenaires sociaux est utile pour définir le contenu de la formation et encadrer sa mise en œuvre (Bassanini et al., 2005). Néanmoins, à l'instar de l'EFP, la responsabilité en la matière est fragmentée : dix institutions différentes participent à la mise en œuvre de la formation tout au long de la vie. Les autorités ont un rôle important à jouer afin d'améliorer les informations communiquées sur les filières d'enseignement, la formation des adultes et la portabilité des compétences. En outre, améliorer l'accès à une éducation de qualité et prévenir l'échec scolaire devraient accroître la demande de formation et d'apprentissage des adultes sur le long terme.

L'activité d'innovation est limitée. Avant la crise économique mondiale de 2009, environ un tiers seulement des entreprises locales innovaient, soit l'un des pourcentages les plus faibles de l'UE (Eurostat, 2013). La part des produits de haute technologie dans les exportations est minime, et la Lettonie est en retard par rapport à ses voisins en ce qui concerne le dépôt de brevets et la commercialisation de la recherche (Cunskā et al., 2013). En outre, l'enveloppe globale des fonds publics et privés consacrés à la recherche et au développement (R-D) est mince. Les autorités poursuivent l'objectif ambitieux de multiplier les dépenses de R-D par plus de deux, pour passer de 0.6 % du PIB actuellement à 1.5 % d'ici 2020 (graphique 16). Bien qu'un certain nombre de mesures aient été prises à cette fin, la tâche sera difficile.

Le cadre de la politique en matière de R-D comporte à la fois des mesures de soutien direct et indirect. Il existe un certain nombre de mesures de soutien direct, comme les pépinières d'entreprises, largement subventionnées par les fonds structurels de l'UE. Une nouvelle incitation fiscale a aussi récemment été introduite pour stimuler l'investissement dans la recherche, le développement et l'innovation. La déduction fiscale concerne l'achat de biens incorporels dont la valeur comptable peut être multipliée par trois sans plafonnement. L'impact de ces mesures doit être soigneusement analysé, car ces incitations fiscales risquent de n'avoir aucun effet sur les activités innovantes des jeunes entreprises. Les incitations fiscales sans remboursements immédiats en espèces sont

### Graphique 16. Les dépenses de R-D comptent parmi les plus faibles par rapport aux pays de l'OCDE

Dépenses intérieures brutes de R-D, % du PIB, 2012 ou dernière année disponible



Note : 2011 pour l'Islande, la Nouvelle-Zélande et le Mexique. 2010 pour l'Australie. 2008 pour la Suisse.

Source : Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE et Base de données d'Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183711>

moins favorables aux nouveaux venus sur le marché qui en général ne réalisent guère de bénéfices durant leurs premières années d'activité. Elles ne peuvent donc pas profiter d'une réduction d'impôt.

Une consolidation des infrastructures publiques de recherche est en cours. À quelques exceptions près, les activités de recherche existantes ne cadrent pas très bien avec les besoins des entreprises, et la recherche lettone est à la traîne en termes d'internationalisation. La réforme de grande ampleur actuellement menée prévoit de réduire le nombre d'organismes et d'institutions de recherche, d'introduire des activités de recherche dans l'enseignement supérieur et d'améliorer les liens entre les chercheurs et les entreprises. Ces mesures devraient aider les entreprises locales à être plus novatrices et productives. Dans le même temps, il convient d'encourager les chercheurs locaux à collaborer avec leurs collègues étrangers et de mettre en place un système d'évaluation externe périodique.

#### Recommandations visant à accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide

##### Principales recommandations

- Faire en sorte que la réglementation soit plus favorable à la concurrence en réduisant les obstacles à l'entrée.
- Continuer d'alléger les formalités administratives en simplifiant le système d'octroi de permis et d'autorisations et le paiement des impôts.
- Mieux aligner la gouvernance des entreprises publiques sur les Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.
- Continuer d'améliorer la connectivité des réseaux d'énergie avec le reste de l'Union européenne.
- Poursuivre la réforme du système d'enseignement et de formation professionnels, y compris l'extension prévue de l'apprentissage sur le lieu de travail.

### **Recommandations visant à accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide (suite)**

- Encourager l'apprentissage et la formation tout au long de la vie en communiquant des informations sur les filières d'enseignement et sur la formation des adultes, et en veillant à la portabilité des compétences.

#### **Autres recommandations**

- Renforcer l'indépendance du Conseil de la concurrence et l'application du droit de la concurrence en lui donnant davantage d'autonomie administrative et financière.
- Faire en sorte que les tarifs d'achat de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables soient efficaces par rapport à leur coût.
- Soutenir financièrement les gains d'efficacité énergétique dans le secteur du logement, notamment pour les ménages ayant un accès limité au crédit.
- Renforcer les incitations à l'amélioration de l'efficacité du chauffage urbain.
- Continuer d'aider les minorités à acquérir les compétences demandées sur le marché du travail.
- Continuer d'offrir des programmes d'amélioration des compétences de base en lecture et en calcul.
- Évaluer régulièrement et de manière coordonnée les problèmes de productivité et utiliser les résultats de ces évaluations en vue d'une réforme de la réglementation.
- Renforcer les études d'impact réglementaire en réduisant les procédures accélérées, en établissant des vérifications spécifiques de la viabilité et en introduisant des critères préliminaires pour la préparation d'analyses plus approfondies.
- Évaluer les incitations fiscales en faveur de la R-D, qui viennent d'être réformées, notamment en vue d'atteindre les jeunes entreprises.
- Développer des incitations à l'internationalisation des activités locales de recherche et d'innovation et mettre en place un système d'évaluation externe périodique.

### **Bibliographie**

- Ameli, N. and N. Brandt (2014), "Determinants of Households' Investment in Energy Efficiency and Renewables: Evidence from the OECD Survey on Household Environmental Behaviour and Attitudes", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1165, OECD Publishing.
- Bank of Latvia (2014), *Financial Stability Report 2013/2014*, Bank of Latvia.
- Baltic International Centre for Economic Policy Studies, (2014), "Tax Reform in Latvia", BICEPS, Riga.
- Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, M. De Paola and E. Leuven (2005), "Workplace training in Europe", *IZA Discussion Paper No. 1640*, June 2005.
- Blanchard, O., M. Griffiths and B. Gruss (2013), "Boom, Bust, Recovery Forensics of the Latvia Crisis", *BPEA paper*, Economic Studies at Brookings.
- Cunskā, Z., C. Ketels, A. Paalzow and A. Vanags (2013), *Latvia Competitiveness Report*, Stockholm School of Economics in Riga and Baltic International Centre for Economic Policy Studies.
- 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.
- Eglitis, G., R. Krastev and C. Weise (2014), "Latvia: benefiting from the euro, facing new challenges", *ECFIN Country Focus*, European Commission, Vol. 11, Issues 12, November 2014.
- Eurobarometer (2011), *Attitudes towards vocational education and training*, Special Eurobarometer 369, European Commission, Brussels.

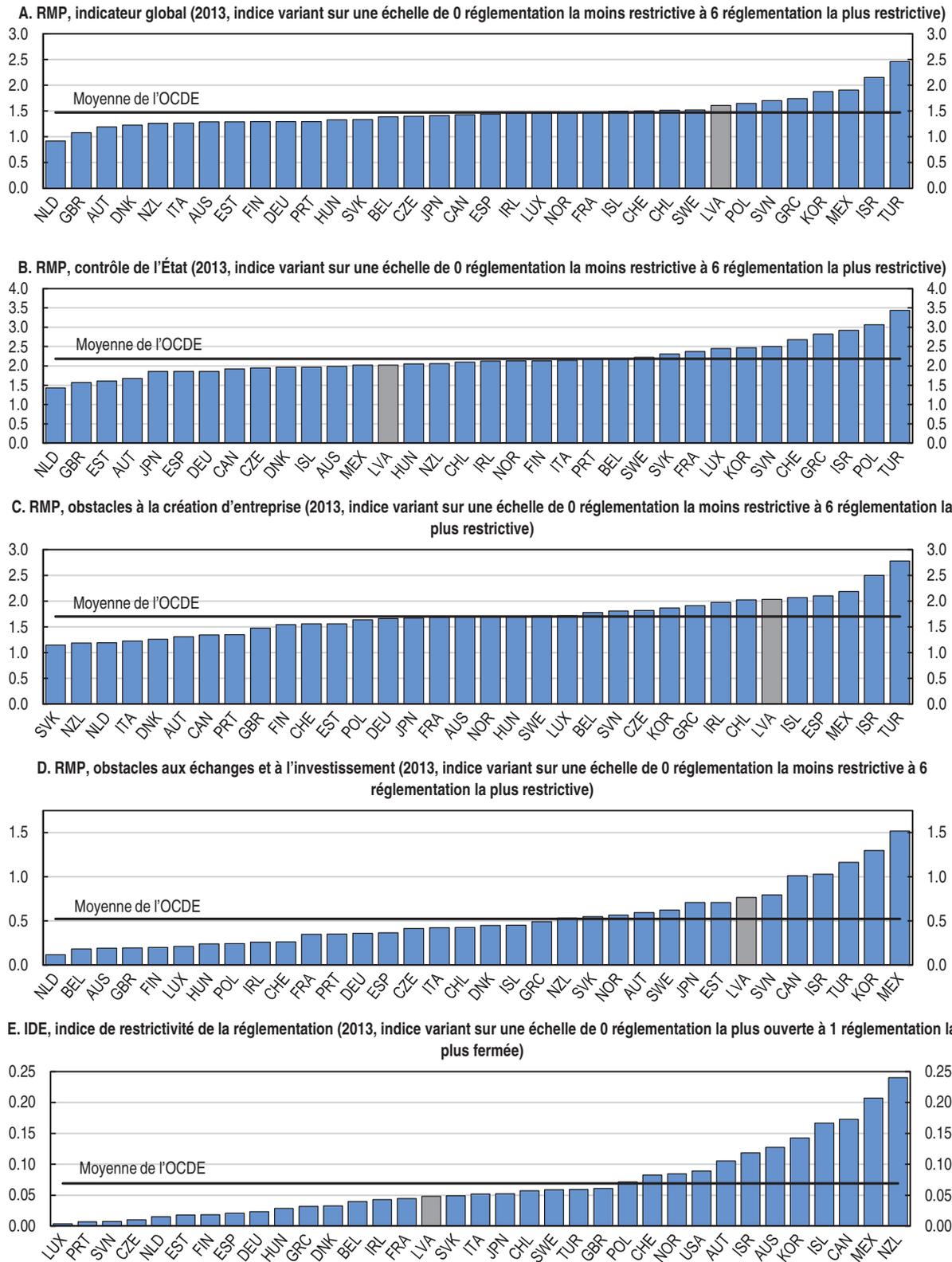
- European Bank for Reconstruction and Development (2011), *Life in Transition Survey*, EBRD Publications.
- European Central Bank (2013), "Convergence report June 2013".
- European Central Bank (2014), "Aggregate Report on the Comprehensive Assessment", October 2014.
- European Commission (2012), 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060), EC, Brussels.
- European Commission (2013a), "EC Staff Report from the Third Post-programme Surveillance Mission", Brussels.
- European Commission (2013b), "Member States' Energy Dependence: An Indicator-based Assessment", *Occasional Papers* No. 145, Brussels.
- European Commission (2013c), "Adequacy and Sustainability of Pensions", *European Commission paper*.
- European Commission (2014a), "Assessment of the 2014 National Reform Programme and Stability Programme for Latvia", *Commission staff working document*, Brussels.
- European Commission (2014b), "2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States", September 2014.
- Foreign Investors' Council in Latvia (FILC) (2012), Position paper on proposals for the improvement of the Insolvency process, Riga.
- Hazans, M. (2011), Labour market Integration in Latvia, in M. Kahanec and K.F. Zimmermann, *Ethnic Diversity in European Labour Markets*, Edward Elgar Publishing.
- Hüfner, F., A. Wörgötter and C. Klein (2013), "The German Labor Market in the Great Recession, Lessons for Other Countries", in *Learning from the World : New Ideas to Redevelop America*, edited by Joe Colombano and Aniket Shah
- IMF (2014), "Republic of Latvia: 2014 Article IV Consultation, International Monetary Fund".
- Karnitis, E. and A. Virtmanis (2011), *Multi-sectoral regulation of services of general economic interest – Ten year experience of Latvia*, Public Utilities Commission of Latvia, Riga.
- KMPG (2014), "Estimated Macroeconomic Impact on the Non-residents Segment of the Banking Sector on the Latvian Economy", KMPG, Riga.
- Lamine, B. and E. Lohmuste (2014), "Do the Baltics States need to tax passenger cars more", *ECFIN Country Focus*, Vol. 12, Issue 11, November 2014.
- Lehmann, H. and A. Zaiceva (2015), Key Labour Market Trends In Latvia, *forthcoming*.
- OECD (2011a), *Taxation and Employment, The Taxation of Low-Income Workers*, OECD Publishing.
- OECD (2011b), "Report on Experiences with Structural Separation", OECD Publishing.
- OECD (2012), *OECD Economic Surveys, Estonia*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Migration Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *Effective Carbon Prices*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity Giving Every Student the Chance to Succeed*, Vol. II, PISA, OECD Publishing.
- OECD (2014a), *OECD Economic Surveys: Euro Area 2014*, OECD Publishing.
- OECD (2015a), *Market Openness Review*, OECD Publishing, *forthcoming*.
- OECD (2015b), *Review of Latvia's position relative to the OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*, OECD Publishing, *forthcoming*.
- OECD (2015c), "Climate Change Mitigation in Latvia", *Technical background paper*, OECD Publishing, *forthcoming*.
- 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.
- World Bank (2012), *Financial Sector Assessment – Republic of Latvia*, June 2012, World Bank, Washington.
- World Bank (2013), "Latvia: Who is Unemployed, Inactive or Needy? An Assessment of Post-Crisis Policy Options", World Bank, Washington.
- 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.

## ANNEXE

# Indicateurs sélectionnés



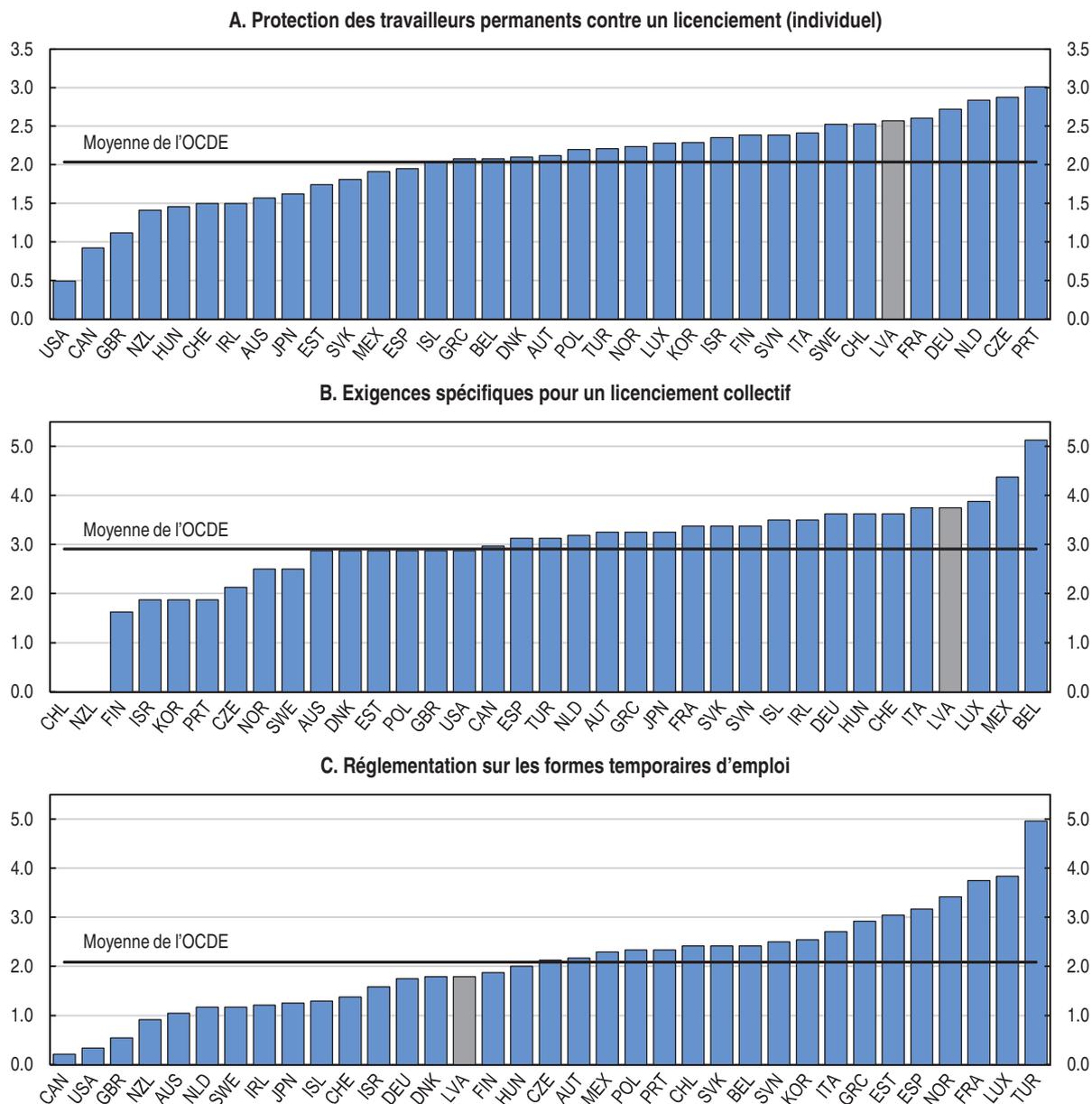
Graphique A1. **Indicateur de la réglementation des marchés de produits (RMP)**  
**et indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE**



Source : OCDE (2013), Base de données sur la réglementation des marchés de produits et [www.oecd.org/investment/index](http://www.oecd.org/investment/index).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183725>

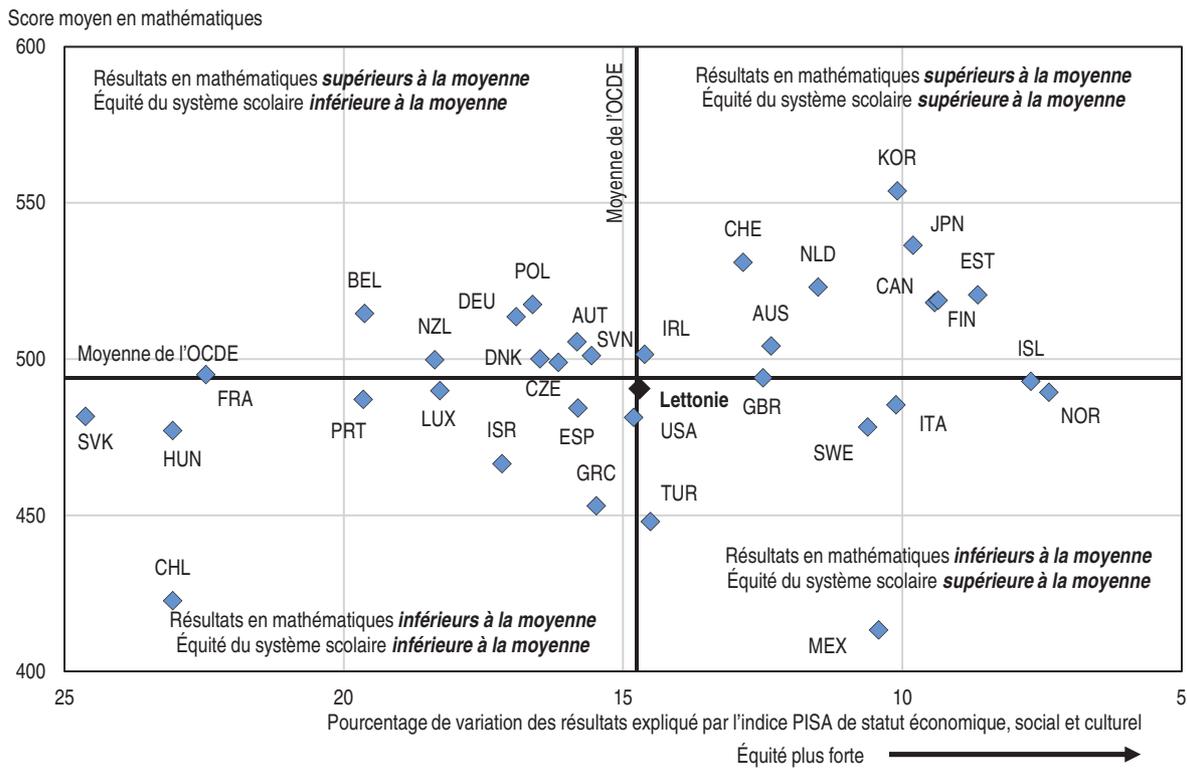
Graphique A2. **Indicateurs de l'OCDE relatifs à la législation sur la protection de l'emploi**  
2013, indice variant sur une échelle de 0 – réglementation la moins restrictive – à 6 – réglementation la plus restrictive



Source : Base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi, mise à jour 2013.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183731>

## Graphique A3. Résultats des étudiants et équité

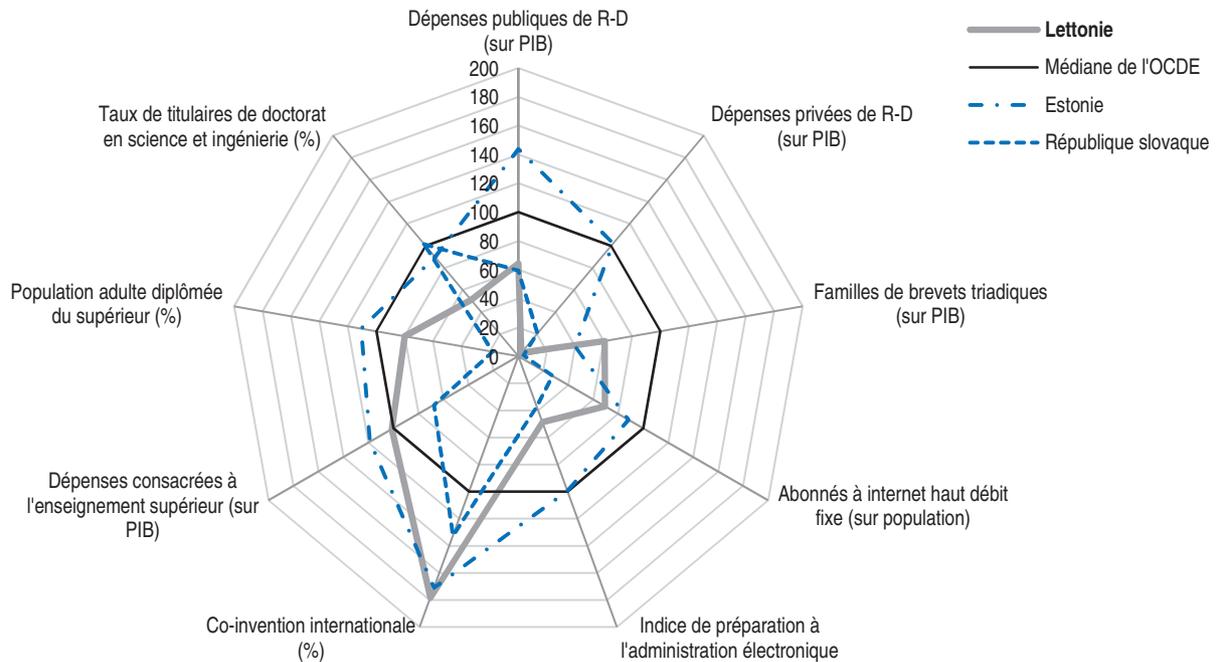


Source : OCDE (2014), *Regards sur l'éducation*, diagramme A9.4.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183742>

## Graphique A4. Indicateurs de la science et de l'innovation

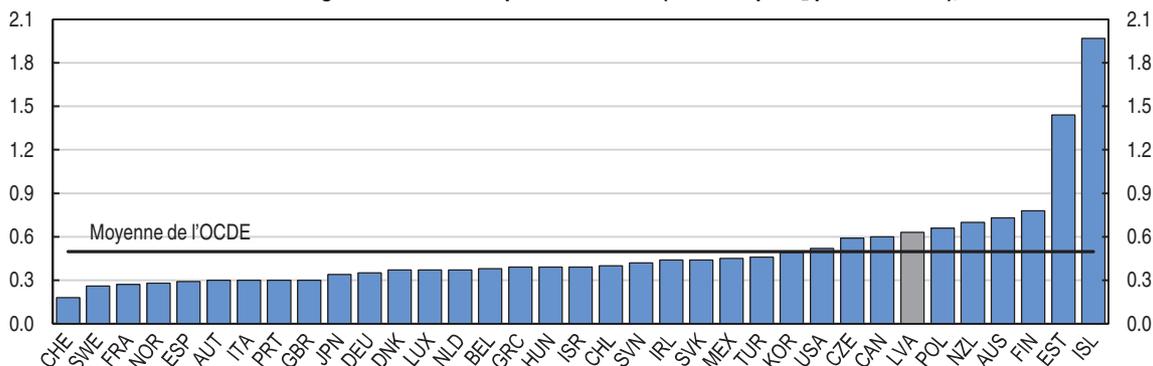
Indice normalisé des résultats par rapport aux valeurs médianes dans la zone OCDE (médiane de l'indice = 100)



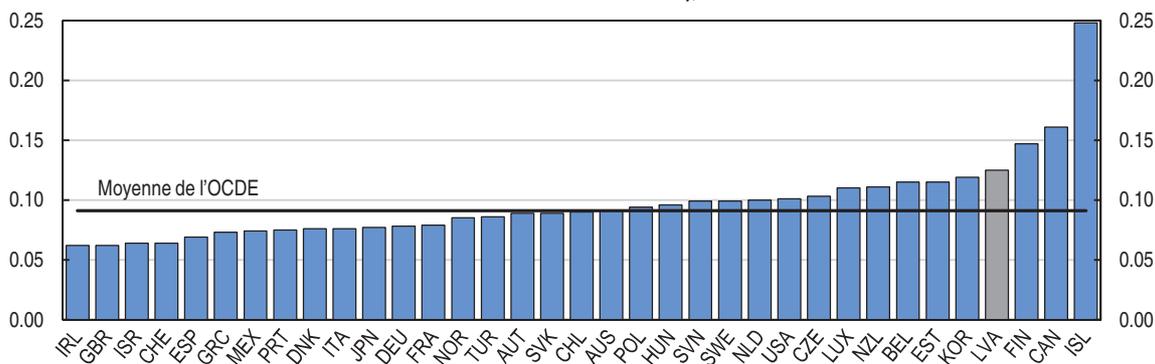
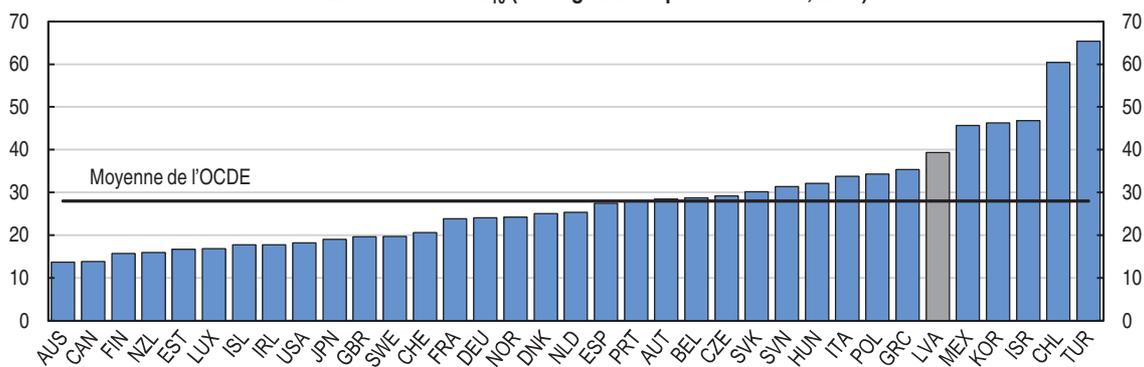
Source : OCDE (2014), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183751>

## Graphique A5. Indicateurs environnementaux

A. Émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB (tonnes éq. CO<sub>2</sub> par 1 000 USD), 2010

## B. Intensité énergétique (consommation énergétique finale totale par unité de PIB, tep par millier de USD de 2005 de PIB, calculé sur la base des PPA), 2012

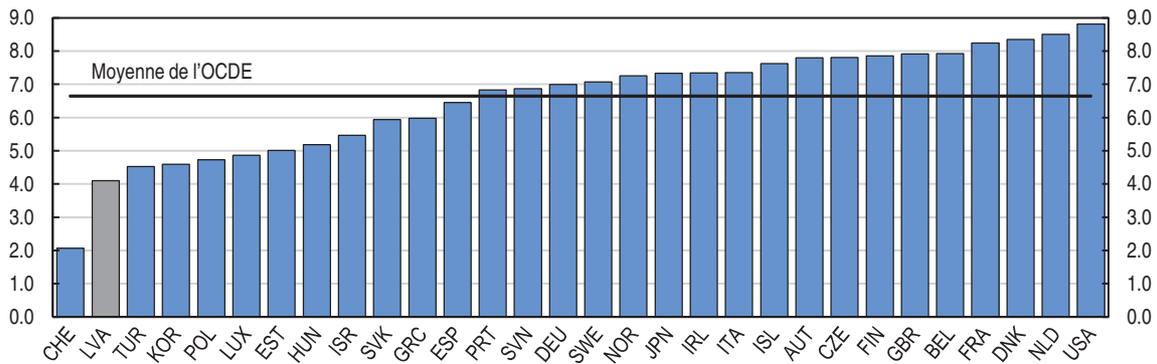
C. Émissions de PM<sub>10</sub> (microgrammes par mètre cube, 2011)

Source : Base de données OCDE/AIE et Banque mondiale, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

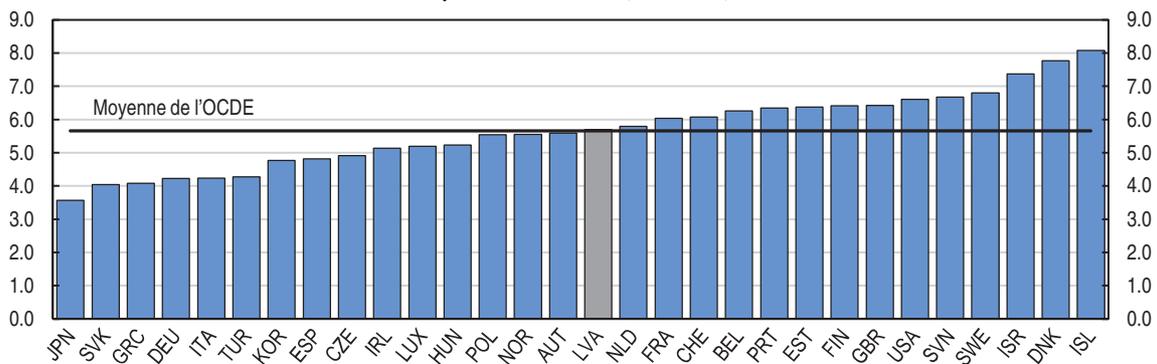
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183762>

## Graphique A6. Dépenses publiques

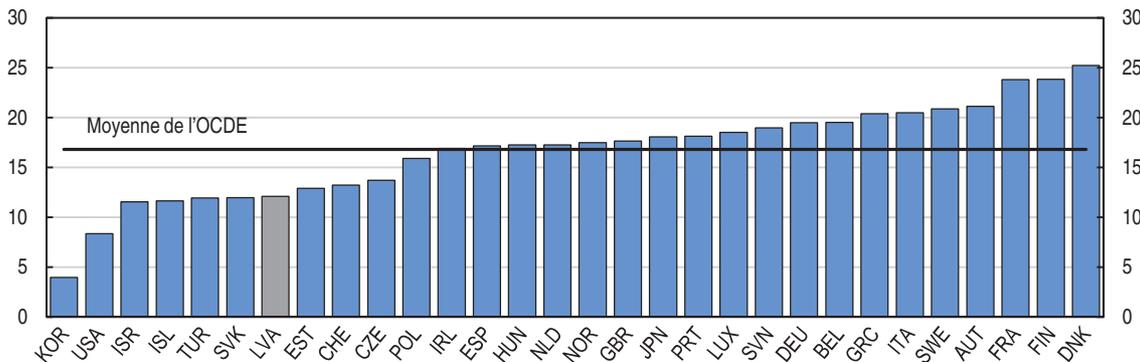
## A. Dépenses de santé, % du PIB, 2011



## B. Dépenses d'éducation, % du PIB, 2011

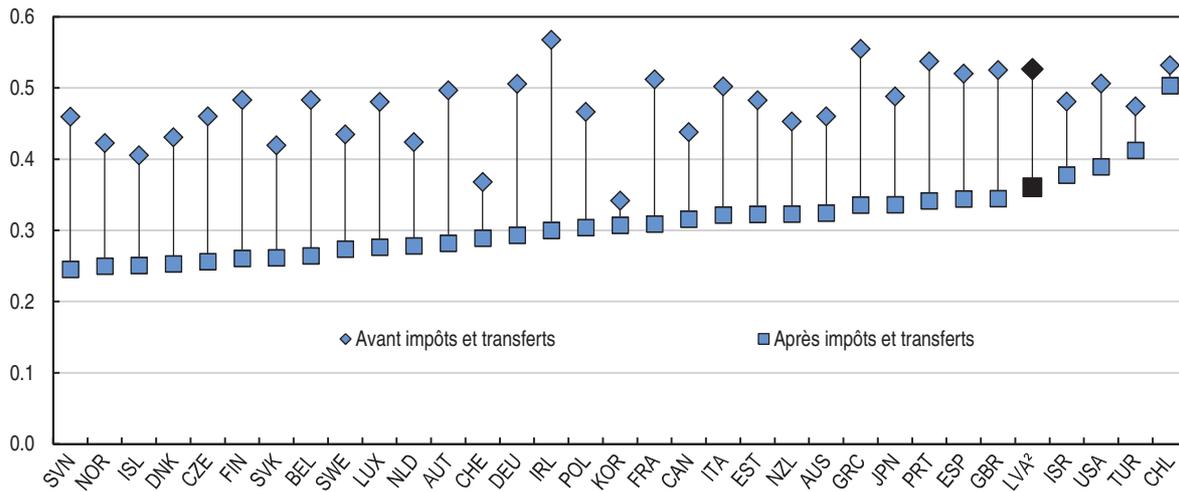


## C. Dépenses de protection sociale, % du PIB, 2011



Source : Base de données du Panorama des comptes nationaux de l'OCDE et Base de données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183778>

Graphique A7. **Redistribution des revenus**Coefficient de Gini, variant sur une échelle de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité parfaite), 2011<sup>1</sup>

1. 2009 pour le Japon, 2010 pour la Belgique, 2012 pour l'Australie, la Finlande, la Hongrie, la Corée, le Mexique, les Pays-Bas et les États-Unis.

2. Calculs du Secrétariat de l'OCDE effectués à partir de EU-SILC – résultats préliminaires.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et calculs du Secrétariat de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183782>

# Chapitres thématiques



## 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.

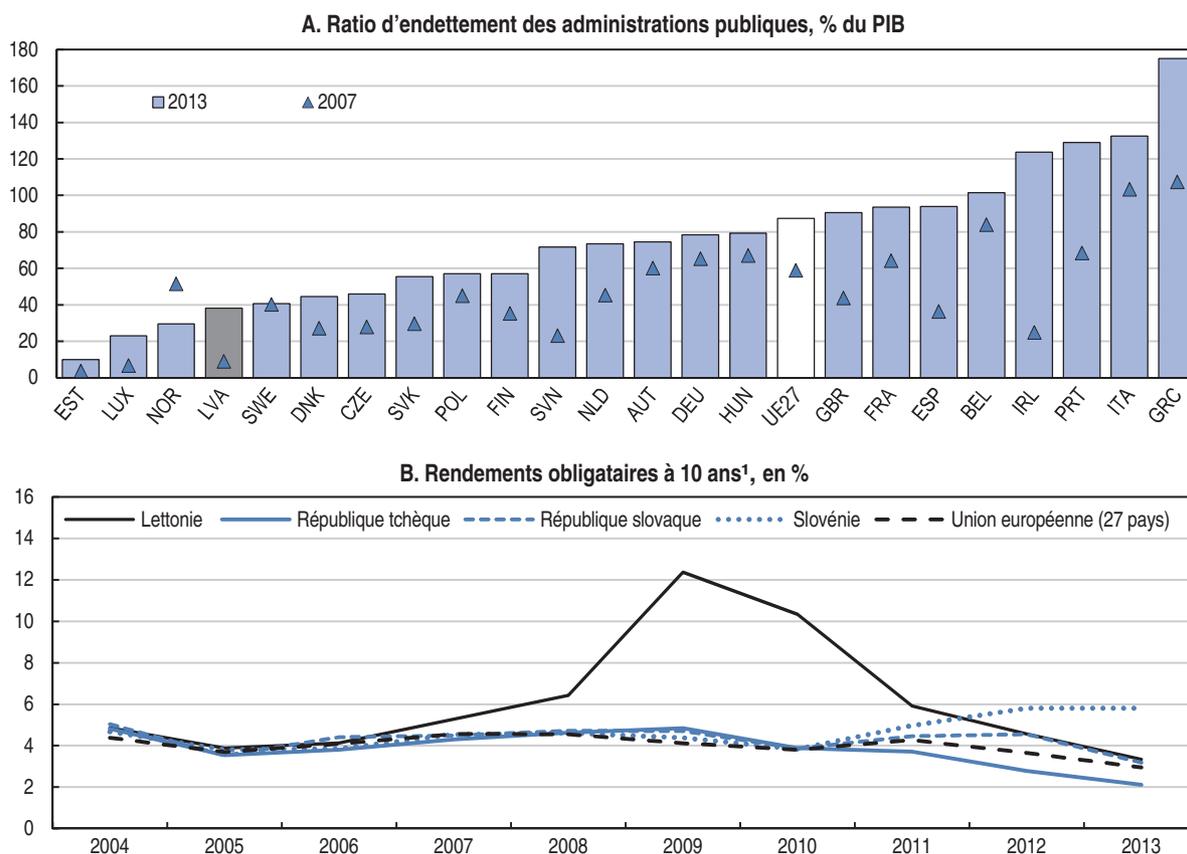
Les principales conclusions du présent chapitre se résument ainsi :

- 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**

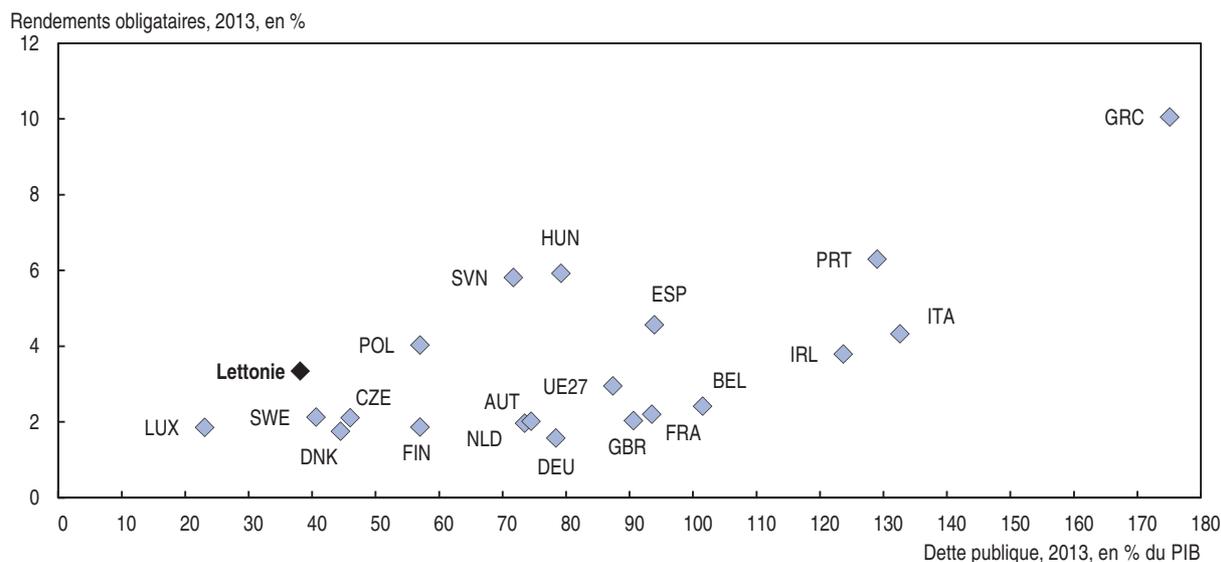
La loi relative à la Réserve de stabilisation à long terme, en vigueur depuis mai 2014, dispose que les excédents budgétaires doivent être accumulés dans un compte de réserve et utilisés en cas de difficultés de financement. Les ressources allouées à ce compte de réserve ne peuvent pas être utilisées 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.

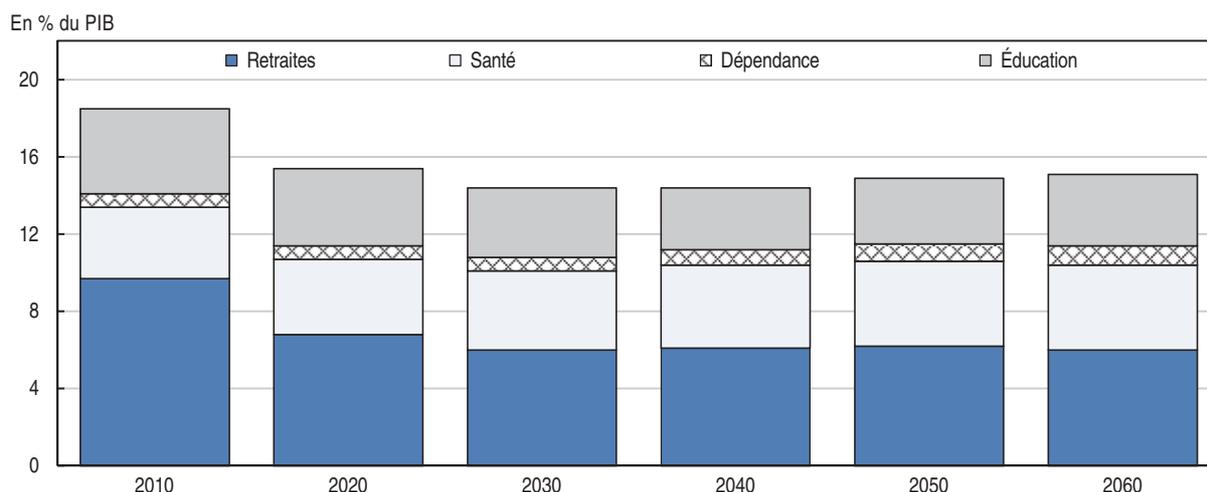
2. « OCDE-Europe » comprend tous les pays européens membres de l'OCDE, à l'exception de la Turquie.

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

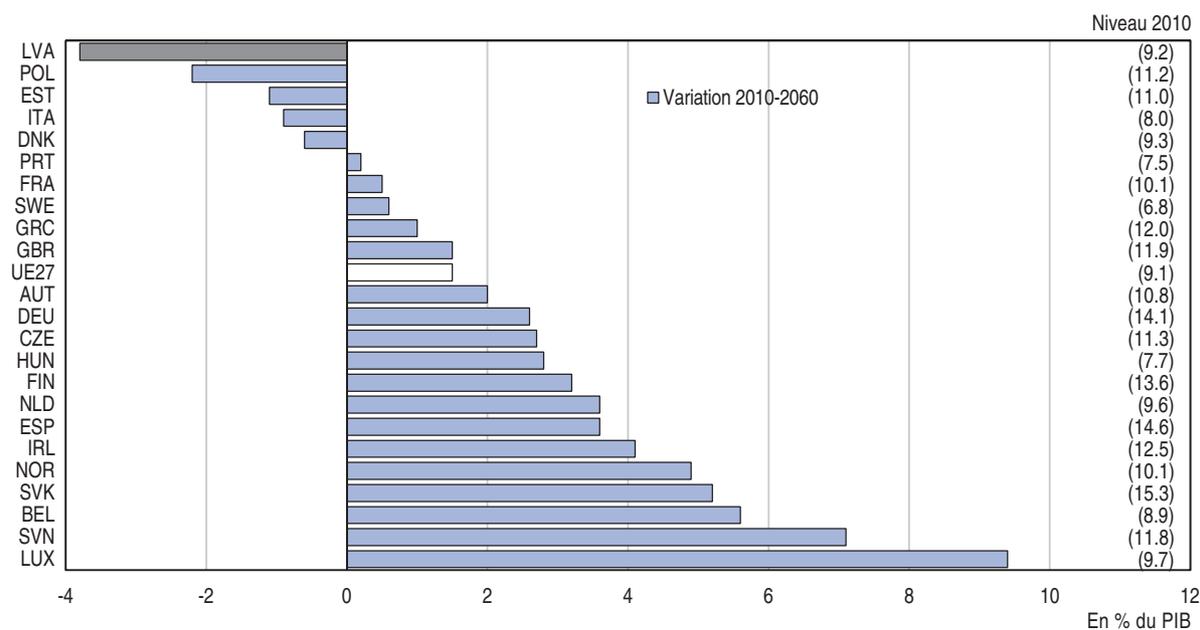
Graphique 1.3. Les dépenses liées à l'âge devraient diminuer



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.

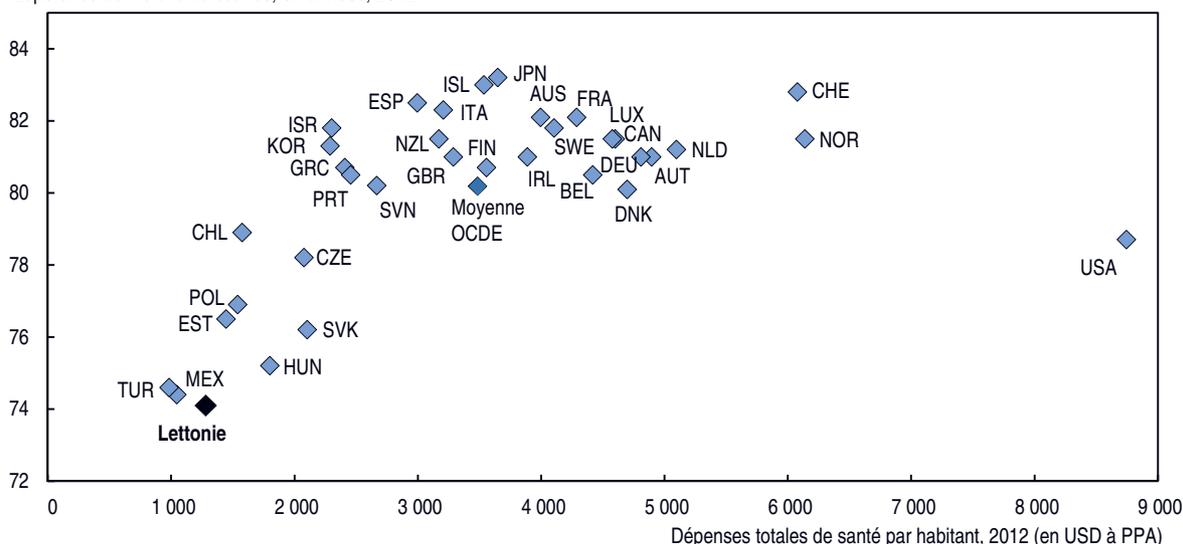
La crise économique, qui a entraîné une diminution des ressources financières disponibles pour la santé, a donné un nouvel élan aux réformes structurelles visant à réduire les coûts. Les ressources sont désormais mieux réparties entre les différents prestataires – par l'abandon de certains soins hospitaliers 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**

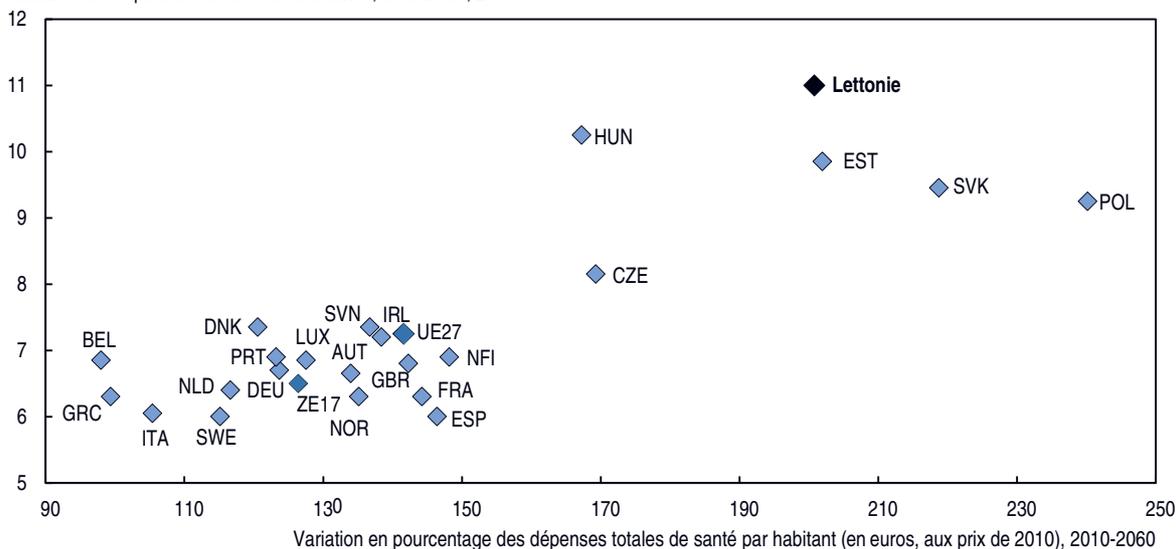
## A. 2012

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>

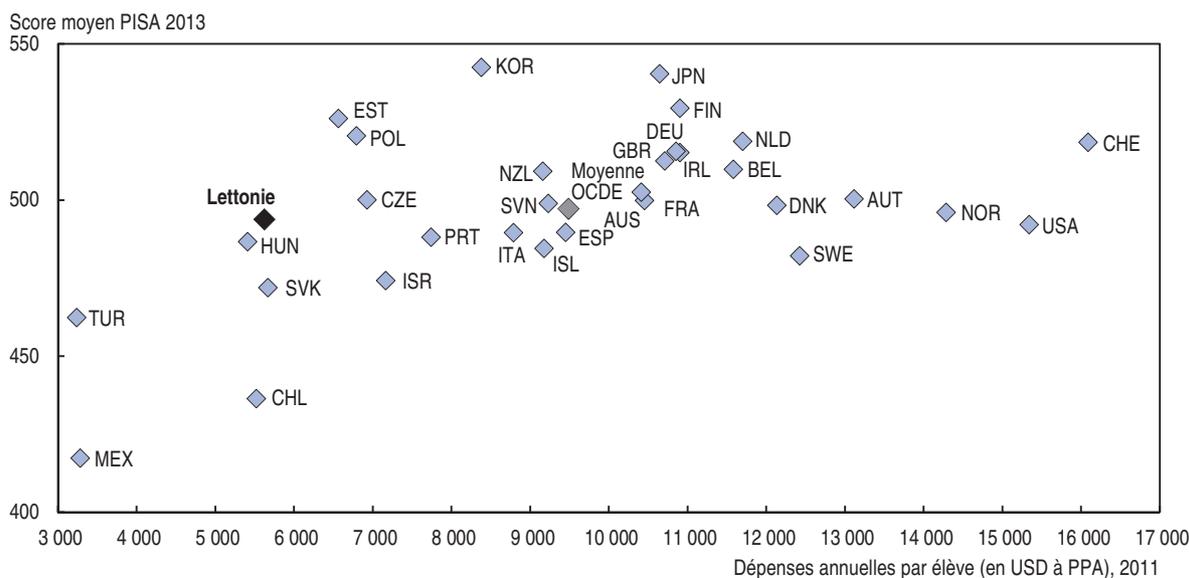
terme des finances publiques, l'amélioration prévue en termes de résultats – l'espérance de vie devrait, selon les projections, s'allonger de plus de 10 ans d'ici à 2060 – est supérieure à celle réalisée dans n'importe quel autre pays membre de l'OCDE à niveau prospectif égal d'investissement public 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).

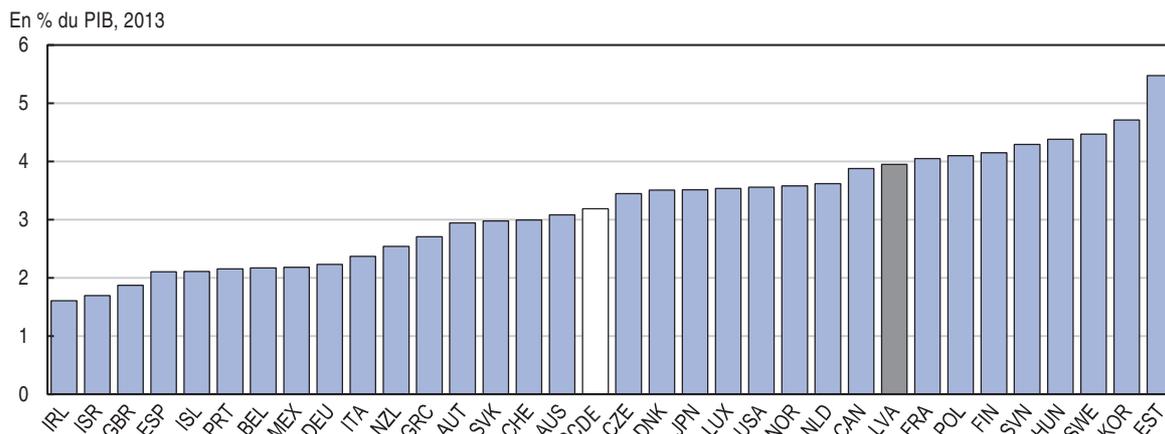
L'enseignement supérieur nécessite également d'être modernisé. En 2013, la Lettonie a atteint l'objectif fixé dans la stratégie Europe 2020 de 40 % de diplômés de niveau universitaire parmi les 30-34 ans, contre 26 % en 2009. Il reste que les sciences sociales prédominent dans l'enseignement supérieur, 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.

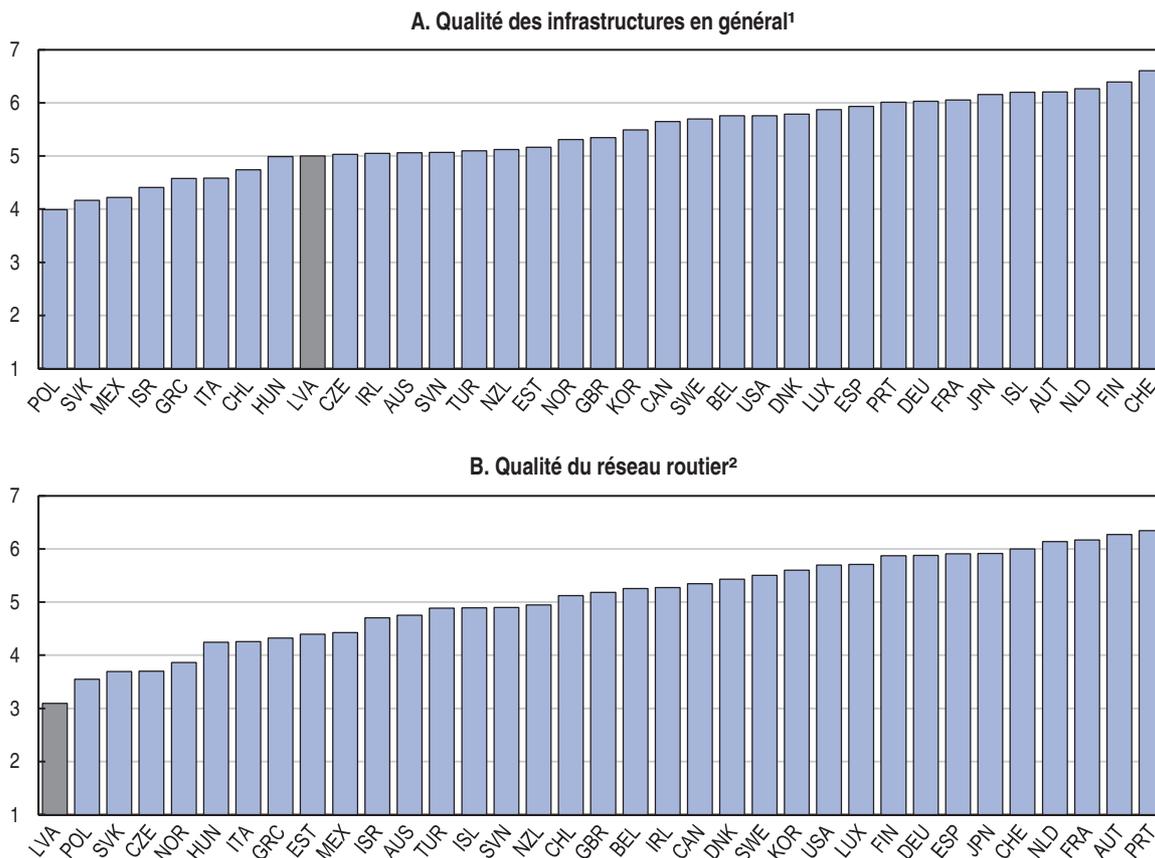
L'infrastructure publique est l'un des éléments qui concourt le plus à instaurer un environnement économique propice et par conséquent, au potentiel de croissance. Des ressources considérables sont nécessaires à cet égard. La qualité globale des infrastructures logistiques lettones est jugée relativement 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>

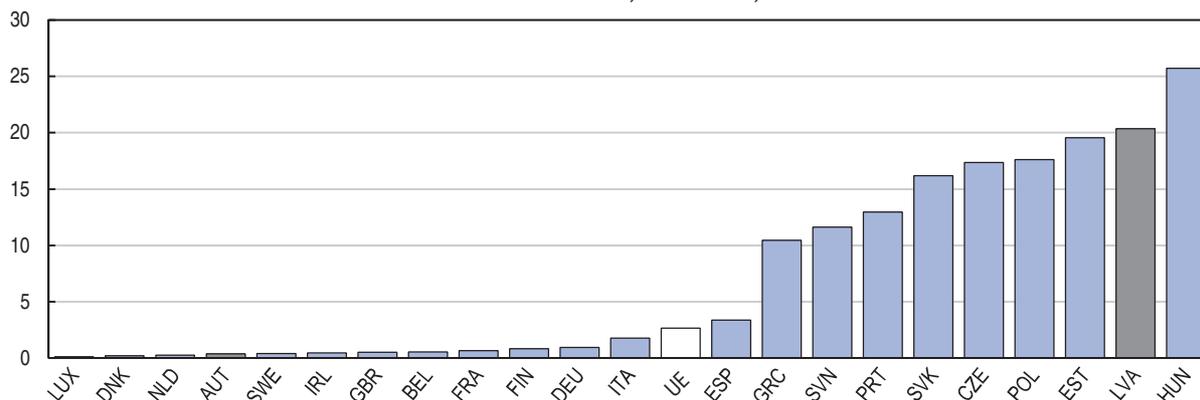
a été adoptée, qui clarifie le périmètre de compétence des diverses autorités de gestion. Il est prévu, en particulier, de simplifier la procédure d'évaluation des projets de soumission, qui seront approuvés seulement par le comité de coordination des Fonds structurels et d'investissement européens et 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

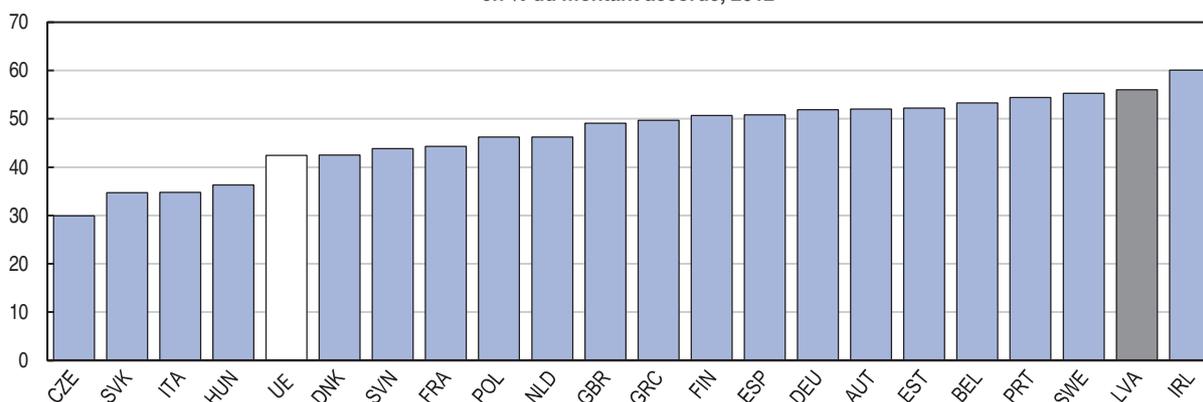
Des PPP pourraient également permettre de financer les infrastructures publiques. La Lettonie y a fréquemment recours depuis 2004. En 2005, un « Cadre d'action pour la promotion des partenariats public-privé » pointait un certain nombre de lacunes parmi lesquelles l'inadéquation du cadre juridique par 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**

A. Montant accordé, en % du PIB, 2011



B. Taux d'absorption des fonds de l'UE, montant des dépenses payées et dont le remboursement est demandé, en % du montant accordé, 2012



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).

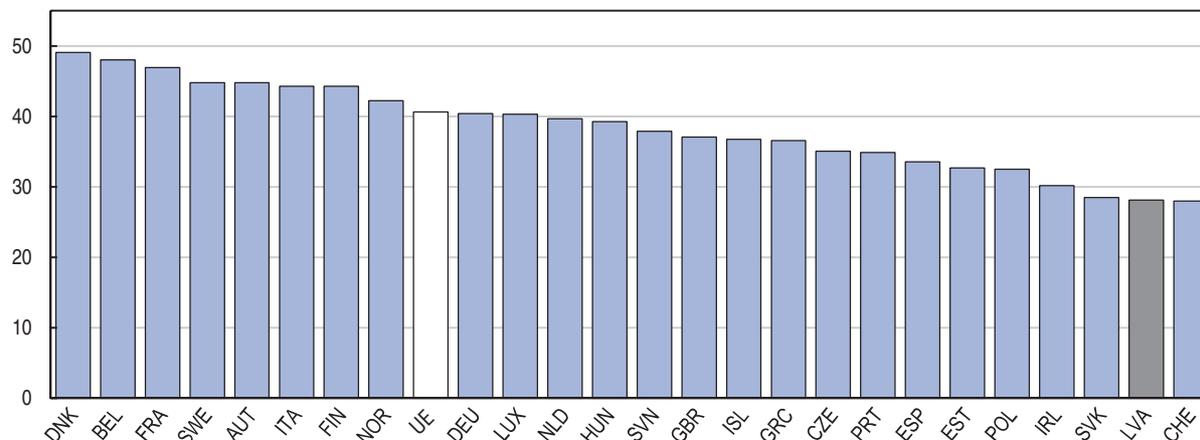
Cependant, la gestion des PPP n'est pas sans difficulté, ainsi que l'ont découvert certains pays de l'UE à l'issue de la crise financière mondiale. En particulier, les projets financés dans le cadre d'un PPP doivent être soumis aux mêmes analyses coûts-avantages que s'ils étaient financés par le budget. 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**

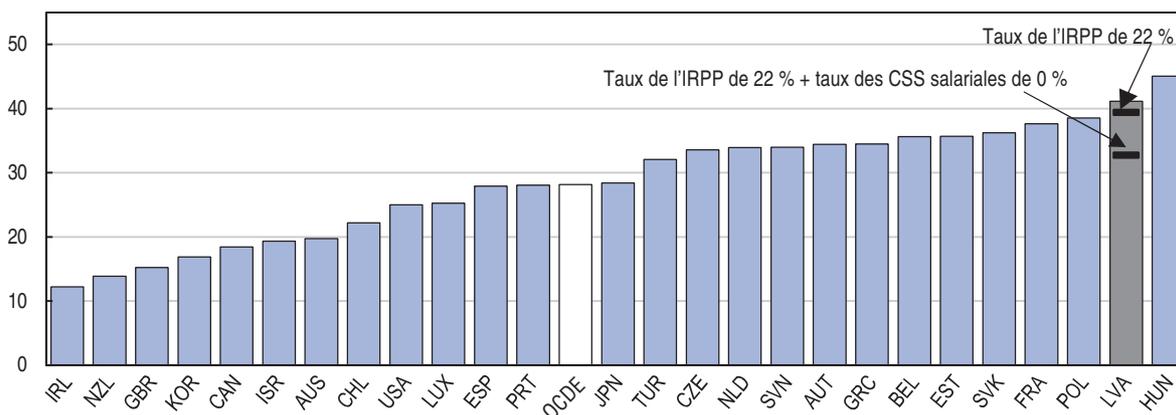
	OECD	Lettonie	Différence
Impôt sur le revenu des personnes physiques	24.1	20.1	-4.0
Impôt sur les bénéfices des sociétés	8.7	5.5	-3.2
Cotisations de sécurité sociale	26.2	32.9	6.7
Prélèvements sur les salaires	1.1	-	-1.1
Taxes foncières	5.4	2.6	-2.8
Taxes de consommation générales	20.3	25.2	4.9
Taxes 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 (En % des bénéficiaires réels)	Nombre de salariés (En % du nombre réel de salariés)	Salaires (En % des salaires réels)	Niveau de corruption (% 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).

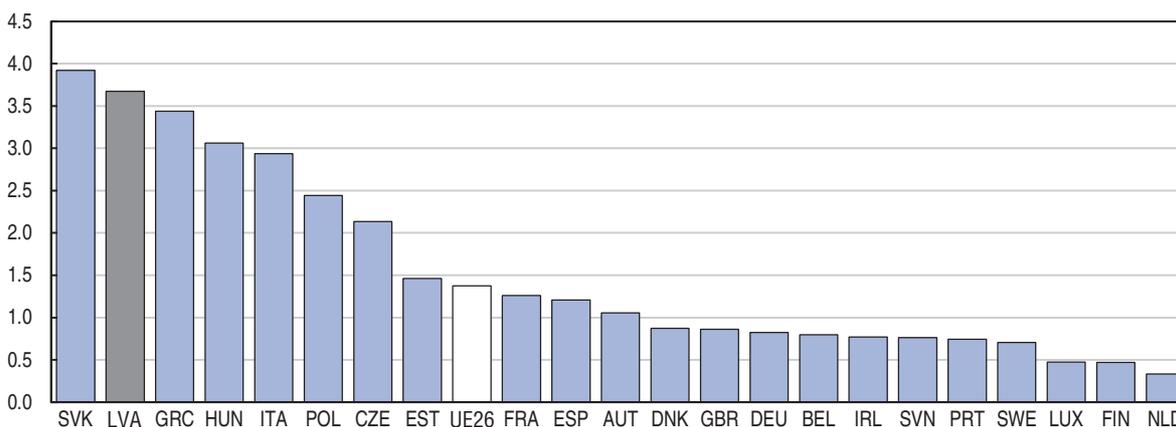
Le haut niveau d'activité informelle réduit l'efficacité du recouvrement de l'impôt. Il est important de corriger le manque de respect des obligations fiscales car il conduit à une mauvaise allocation des ressources en détournant celles-ci vers des emplois improductifs et en réduisant la transparence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

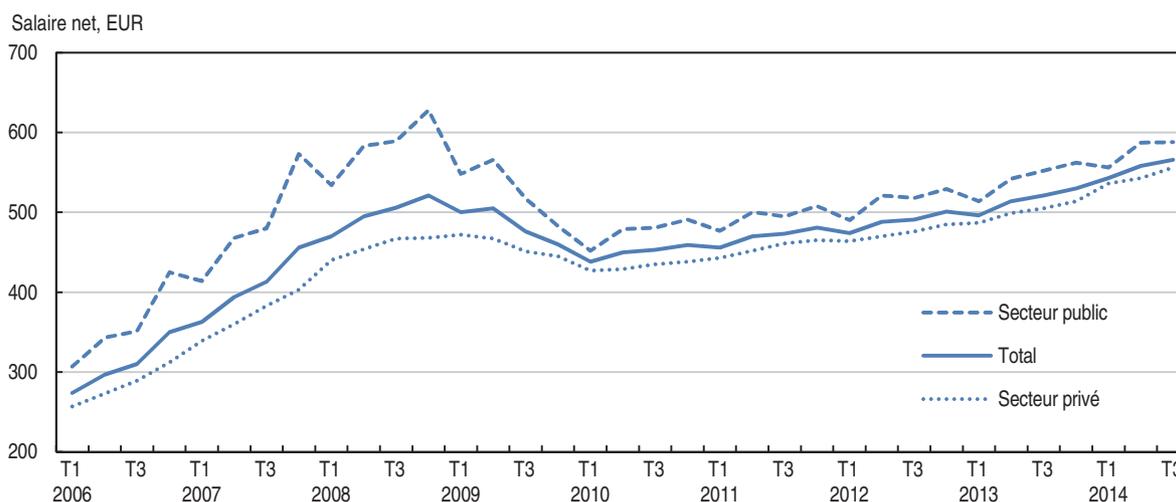
La bureaucratie et l'inefficacité administrative sont une plaie pour l'économie lettone. Selon les indicateurs de l'OCDE pour la réglementation des marchés de produits (indicateurs RMP), les entreprises doivent faire face à une lourde paperasserie avec des procédures réglementaires qui semblent par trop 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.



## Chapitre 2

# Accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide

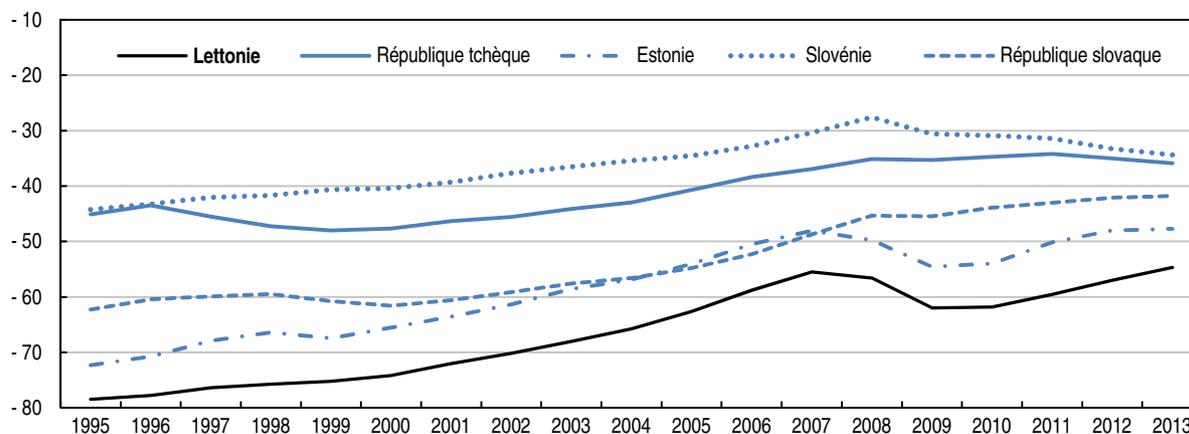
*La convergence de l'économie lettone devra pour une grande part s'appuyer sur des hausses de la productivité. Pour y parvenir, les responsables de l'action publique peuvent prendre des mesures supplémentaires pour faciliter l'intégration de l'économie dans le commerce mondial et favoriser la compétitivité de l'environnement offert aux entreprises, deux axes qui devraient influencer positivement sur la productivité. Il faut pour cela alléger encore le fardeau de la réglementation, supprimer les obstacles aux échanges et à l'investissement, renforcer les conditions d'exercice de la concurrence et continuer à améliorer le système judiciaire. Pour pouvoir profiter pleinement de la mondialisation et développer la capacité à résister aux chocs, l'accumulation de capital humain est essentielle. À cet égard, la réforme du système d'enseignement et de formation professionnels, de l'apprentissage tout au long de la vie et des politiques de recherche-développement n'a pas encore porté ses fruits.*

## Introduction

La Lettonie a beaucoup progressé pour rattraper son retard ces dix dernières années. Toutefois, le processus de convergence est encore loin d'être terminé puisque l'écart de PIB par habitant par rapport à la moyenne de la moitié supérieure des pays de l'OCDE demeure élevé (graphique 2.1). Historiquement, l'expérience à l'échelle mondiale montre que la croissance devra en grande partie découler de la productivité multifactorielle, qui peut se définir comme la diffusion des connaissances à la frontière technologique dans l'économie nationale (Johansson et al., 2013). Cette diffusion s'effectue souvent par le biais des échanges internationaux, de l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales et de l'investissement dans le capital intellectuel. C'est pourquoi les conditions-cadre pour le commerce et l'investissement, le redéploiement efficace des ressources, l'amélioration des résultats scolaires et la création de capacités d'innovation et d'absorption pour les transferts de connaissances jouent un rôle capital.

Graphique 2.1. **L'écart de PIB par habitant reste élevé**

Écart par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE<sup>1</sup>, en %



1. Écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple des 17 pays de l'OCDE les mieux placés en termes de PIB par habitant (en PPA constants de 2005).

Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE et Banque mondiale, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

Plusieurs réformes ont été mises en œuvre récemment et d'autres sont à l'étude afin de remédier à bon nombre des faiblesses structurelles de l'économie lettone. Cependant, afin de tirer pleinement parti de l'ouverture du pays et de préserver sa compétitivité, il est possible d'aller plus loin pour améliorer le climat des affaires et stimuler l'accumulation de capital humain. Ces réformes contribueront à garantir une trajectoire de croissance économique et de convergence durable et plus solide.

La réduction de la population active compromet la convergence de la Lettonie en termes de revenu. La population en âge de travailler a déjà commencé à diminuer et

l'ampleur du ralentissement de l'activité a conduit de nombreux Lettons bien formés et qualifiés à chercher un emploi ailleurs. Les émigrants récents sont pour l'essentiel jeunes et mieux formés que ceux qui sont restés dans le pays (OECD, 2013a). Les estimations de la production potentielle montrent que la croissance a principalement été tirée par un essor de l'investissement financé par des capitaux étrangers (IMF, 2013). Néanmoins, il n'est pas du tout certain que cette tendance se poursuivra. À moins qu'ils ne soient compatibles avec un accroissement de la productivité, les salaires qui augmentent peuvent nuire à la compétitivité des entreprises lettones et à leur attractivité pour les investissements directs étrangers (IDE).

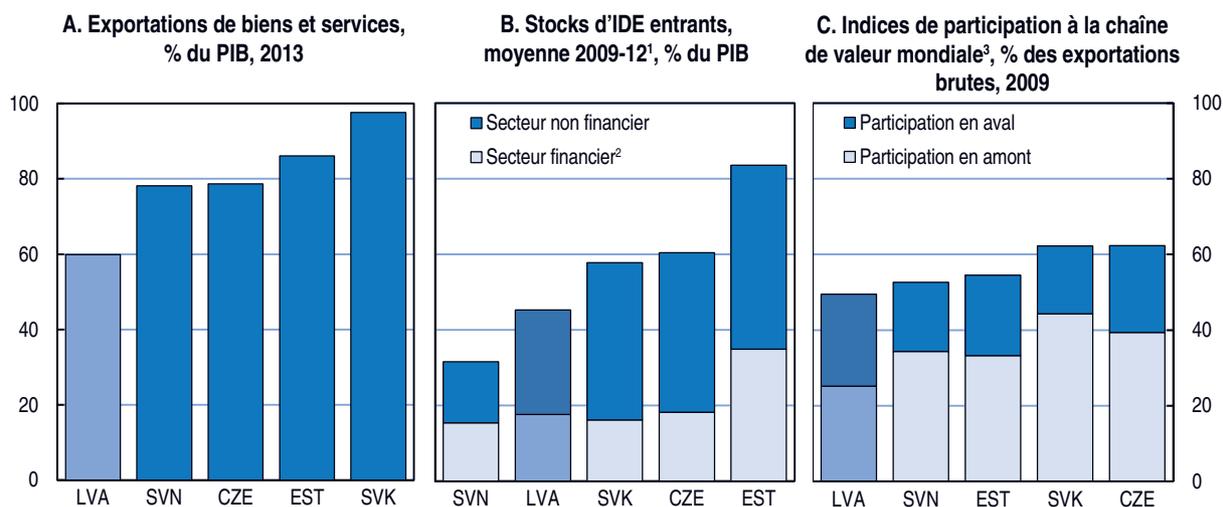
Si la croissance de la productivité s'est essoufflée dans de nombreux pays de l'OCDE après la crise financière, donnant lieu à un débat international sur les perspectives en termes de productivité des pays qui se situent à la frontière technologique (Gordon, 2012), la Lettonie est encore loin de la frontière (graphique 2.4, partie A). Certains responsables de l'action publique insistent sur le risque d'un piège dit du revenu intermédiaire, à savoir que les épisodes de croissance lente sont pour l'essentiel susceptibles de se produire dans des pays à revenu intermédiaire (Shekhar et al., 2013). Le revenu du pays, qui s'élève à environ 15 000 USD par habitant, est en effet proche de l'un des seuils du piège du revenu intermédiaire identifiés par Eichengreen et al. (2013). Néanmoins, ils ont aussi découvert que les ralentissements de l'activité sont moins probables dans les pays qui affichent des taux de diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur relativement élevés, comme dans le cas de la Lettonie.

Dans ce contexte, le chapitre examine les tendances récentes et perspectives du marché en termes de commerce et de productivité. Il se penche ensuite sur le cadre et les pratiques en matière de réglementation et de concurrence, sur le climat des affaires général, y compris sur le pouvoir judiciaire et l'accès au financement. Les dernières parties analysent les incitations à la R-D et à l'innovation ainsi que l'accumulation de capital humain, qui revêtent toutes une grande importance pour une croissance solide de la productivité. Les principales conclusions du chapitre sont les suivantes :

- Les responsables de l'action publique peuvent prendre des mesures supplémentaires pour faciliter l'intégration de l'économie dans le commerce mondial et favoriser la compétitivité de l'environnement offert aux entreprises, deux axes qui devraient influencer positivement sur la productivité. Il faut pour cela alléger encore le fardeau de la réglementation, supprimer les obstacles aux échanges et à l'investissement, renforcer les conditions d'exercice de la concurrence et continuer à améliorer le système judiciaire.
- Pour pouvoir profiter pleinement de la mondialisation et développer la capacité à résister aux chocs, l'accumulation de capital humain est essentielle. À cet égard, la réforme du système d'enseignement et de formation professionnels, de l'apprentissage tout au long de la vie et des politiques de recherche-développement n'a pas encore porté ses fruits.

## Faciliter l'intégration dans le commerce mondial

Les exportations représentent environ 60 % du PIB, soit nettement moins qu'en Estonie et en Lituanie et que dans les autres économies en phase de rattrapage de la région des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). L'intégration de la Lettonie dans les chaînes de valeur mondiales est aussi à la traîne par rapport à ces pays comparables (graphique 2.2). Les biens représentent quelque deux tiers des exportations lettones, les métaux, le bois et les produits agricoles constituant les éléments les plus importants. Le

Graphique 2.2. **La Lettonie est moins attractive que les pays comparables**

1. Moyenne 2009-2011 pour la République tchèque et la République slovaque.

2. Le secteur financier désigne les activités financières et d'assurance ainsi que les activités immobilières.

3. La participation en amont traduit l'utilisation de consommations intermédiaires étrangères dans les exportations d'un pays et la participation en aval correspond à l'utilisation par d'autres pays des intrants d'un pays dans leurs exportations.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, Base de données d'Eurostat et indicateurs des chaînes de valeur mondiales de l'OCDE – mai 2013.

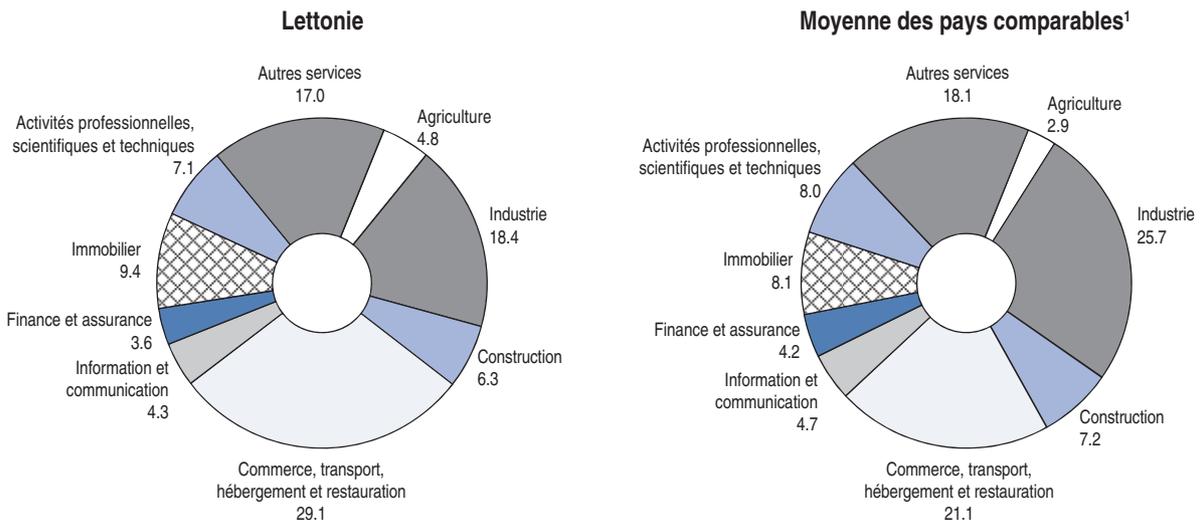
reste, à savoir un tiers, se compose d'exportations de services, essentiellement le transport de marchandises des ports. En 2010, seuls 10 % des exportations pouvaient être considérés comme relevant du secteur de haute technologie et 15 % de celui de moyenne-haute technologie (Government of Latvia, 2012). Pratiquement la moitié des échanges est réalisée avec les autres pays baltes et les pays nordiques et 16 % avec d'anciennes républiques soviétiques, la Communauté d'États indépendants (CEI).

L'économie lettone est tournée vers les services (graphique 2.3). Contrairement à certains des pays comparables en transition dans la région des PECO, le secteur manufacturier joue un rôle moins important dans l'économie. À cet égard, les autorités ont adopté une stratégie afin de renforcer son rôle dans l'économie et de favoriser un accroissement de la productivité dans celui-ci (encadré 2.1). Le secteur manufacturier est dominé par des entreprises de faible technologie. La productivité et les coûts de main-d'œuvre y sont modérés (Government of Latvia, 2012).

La Lettonie a enregistré des hausses sensibles de la productivité durant la période de 2000-06 qui a précédé la récession (graphique 2.4, partie B). En outre, l'ajustement post-crise a en grande partie été possible grâce à des améliorations de la productivité, par le biais d'un délestage de main-d'œuvre (Blanchard et al., 2013). Les coûts unitaires de main-d'œuvre par rapport à l'Europe occidentale ont diminué de 22 % au cours de la période 2008-12, soit la chute la plus prononcée parmi les pays baltes (IMF, 2014). Un redémarrage des exportations sous l'effet d'une modération salariale et de gains de productivité a contribué à faire sortir le pays de la crise profonde et à rétablir le solde extérieur (IMF, 2014). Les exportateurs lettons sont parvenus à augmenter leur part de marché, aidés en cela par des facteurs hors prix (Benkovskis, 2012). Plus récemment, dans le contexte de la reprise, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté en raison d'une forte inflation salariale. Si la croissance des salaires reste supérieure à celle de la productivité, les gains de compétitivité antérieurs pourraient être annulés.

Graphique 2.3. **Les services jouent un rôle important dans l'économie**

Moyenne 2009-2013, en % de la valeur ajoutée totale



1. Moyenne de la République tchèque, de l'Estonie, de la Slovénie et de la République slovaque.

Source : Base de données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183907>**Encadré 2.1. Préparer l'avenir de l'économie lettone – Nouvelle stratégie industrielle et Stratégie de spécialisation intelligente**

Deux documents d'orientation répondent au besoin de modifier la structure de l'économie lettone afin de garantir sa croissance à l'avenir. D'une part, dans le cadre de leur demande de financements au titre de la politique régionale de l'UE, les autorités lettones ont élaboré une stratégie de spécialisation intelligente. D'autre part, elles ont adopté en 2012 la Stratégie industrielle nationale pour se pencher sur les sources de croissance avant la crise. Ces deux stratégies ont pour objectif de renforcer le rôle des exportations, notamment dans le secteur manufacturier, et la productivité dans celui-ci.

La Stratégie de spécialisation intelligente de la Lettonie est axée sur une coordination efficace entre la spécialisation des connaissances et les compétences des secteurs, sur l'élargissement du vivier de connaissances, sur des mesures facilitant l'assimilation et le transfert de connaissances ainsi que sur l'innovation sociale à tous les niveaux d'administration et de la société en général. Les domaines suivants font figure de priorités pour la croissance du pays à l'avenir :

- la bioéconomie à forte intensité de savoir
- la biomédecine, les technologies médicales, la biopharmacie et la biotechnologie
- les matériaux et technologies intelligents
- les énergies intelligentes
- les TIC.

Concrètement, cela signifie qu'une part importante des financements accordés par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE (4.51 milliards EUR, soit 19 % du PIB) à la Lettonie pour la période de financement 2014-20 sera affectée à ces domaines. La Stratégie de spécialisation intelligente vise aussi à accroître le financement de la R-D à 1.5 % du PIB, le financement du secteur privé avoisinant 50 % (23 % en 2012), et à augmenter le personnel de R-D de 40 % d'ici à 2020.

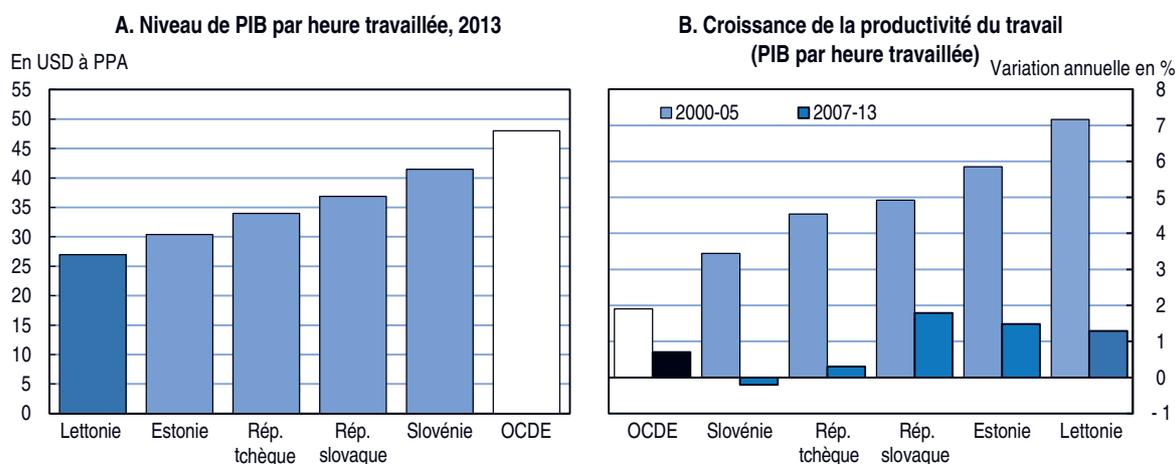
### Encadré 2.1. Préparer l'avenir de l'économie lettone – Nouvelle stratégie industrielle et Stratégie de spécialisation intelligente (suite)

Couvrant la même période, la Stratégie industrielle nationale et ses Principes directeurs ont été élaborés dans le but de diversifier les sources de croissance au-delà du secteur immobilier et financier qui était au cœur de la phase d'essor suivie d'une récession. Pour ce faire, le rôle du secteur manufacturier dans l'économie devrait être renforcé. L'objectif déclaré des pouvoirs publics est d'accroître la part de ce dernier dans l'économie, de 14 % en 2011 à 20 % en 2020. Qui plus est, la productivité dans ce secteur, qui est actuellement inférieure à la productivité globale, devrait augmenter.

D'après Soms (2013), la stratégie industrielle a été mise en œuvre ces vingt dernières années, essentiellement par le biais de plusieurs entreprises publiques. La récente Stratégie industrielle nationale s'est révélée utile essentiellement comme outil de coopération entre les secteurs public et privé afin d'identifier les obstacles qui empêchent de nouvelles activités économiques et d'examiner les instruments pour les surmonter. Tout en privilégiant des instruments horizontaux – comme des taxes, des instruments financiers, des mesures valorisant les connaissances et les compétences ainsi que l'innovation et l'entrepreneuriat – cette stratégie fait preuve d'une certaine sélectivité, notamment la priorité au secteur manufacturier.

Source : *Guidelines on National Industrial Policy for 2014-2020* (2013) ; Soms (2013): *Industrial Policy: Pros and Cons – a literature review* ; Kiopa (2014): *External dimensions of Latvian Smart Specialisation Strategy*.

### Graphique 2.4. Potentiel de rattrapage de la productivité du travail



Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité et Base de données des Comptes nationaux des pays de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183914>

Dans plusieurs pays de l'OCDE, les autorités interrogent des organes consultatifs indépendants au sujet de réformes de la politique microéconomique et de leur impact sur la productivité. Si au Danemark une commission provisoire a été mise en place récemment, aux Pays-Bas et en Australie ces organismes ont un statut permanent et jouent un rôle bien défini dans le débat autour de l'élaboration des politiques (le CPB et la Commission de la productivité respectivement). En Lettonie, un rapport ponctuel sur la compétitivité a été rédigé en 2012 par un groupe d'universitaires (Cunskā et al., 2013) et de nombreuses données d'analyse pour la Stratégie industrielle nationale provenaient aussi d'experts extérieurs. Afin de mieux repérer les problèmes de productivité du pays et de

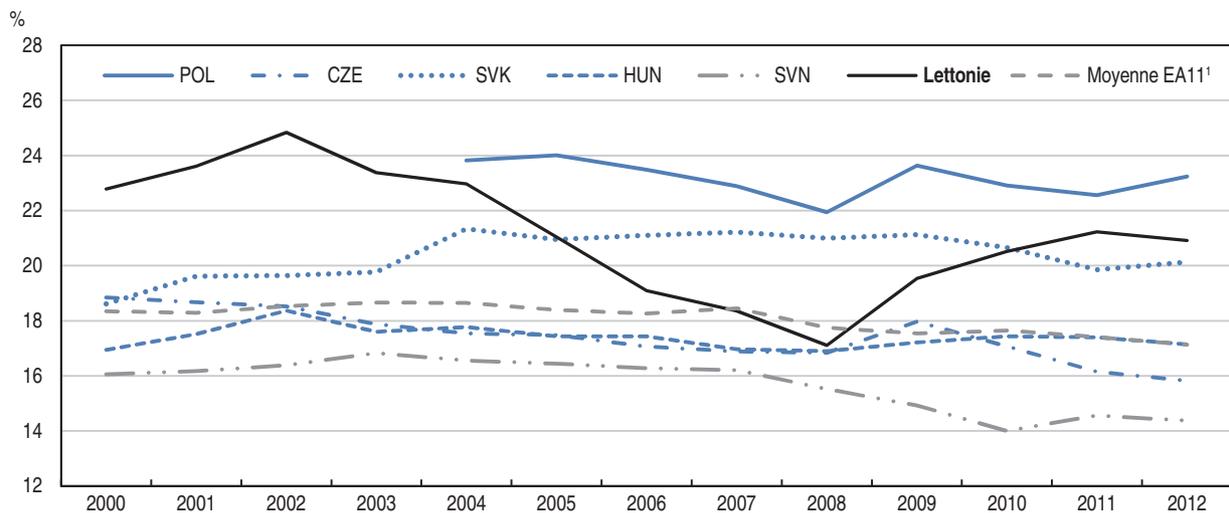
favoriser la définition de solutions, il est nécessaire qu'il y ait une coordination efficace entre les différents organismes chargés de ces questions (par exemple le conseil de coordination des grands projets d'investissement revêtant une importance stratégique, le conseil économique national). Il faudrait évaluer régulièrement et de manière coordonnée les problèmes de productivité et utiliser les résultats de ces évaluations en vue d'une réforme de la réglementation.

### Favoriser la compétitivité de l'environnement offert aux entreprises

Pour une petite économie ouverte comme celle de la Lettonie, un environnement national concurrentiel est une condition préalable pour être très compétitive sur le marché mondial. Il améliore le bien-être du consommateur grâce à des prix plus bas et à un choix élargi. Les entreprises profitent de prix des intrants intermédiaires inférieurs et sont contraintes d'accélérer l'innovation en termes de produits et de processus (Aghion et al., 2001). Une concurrence plus intense favorisera aussi la redistribution des ressources. Ces facteurs ont un impact positif sur la croissance de la productivité, ce qui renforce la compétitivité et stimule la croissance des revenus à long terme.

Les marges prix-coût assez élevées en Lettonie semblent indiquer que les pressions concurrentielles sont moins fortes que dans les autres pays de l'Union européenne (UE) (graphique 2.5). La hausse des salaires et le ralentissement économique après 2007 ont ramené les marges à des niveaux comparables à ceux enregistrés dans les autres pays. Néanmoins, elles ont depuis renoué avec des niveaux plus élevés. Dans les secteurs qui ne sont pas exposés à la concurrence étrangère, le degré de concurrence est déterminé par la réglementation nationale. En général, cette réglementation vise à définir les « règles du jeu » afin d'améliorer le fonctionnement des marchés. Toutefois, lorsque la réglementation devient envahissante et étouffante, elle freine la concurrence, fragilise la répartition des ressources et réduit la productivité (Nicoletti et al., 2000).

Graphique 2.5. **Les marges prix-coût sont plus élevées que celles des économies comparables**



1. Hors Irlande.

Note : Les marges prix-coût sont corrigées des travailleurs indépendants sauf dans le secteur agricole. On suppose que les travailleurs indépendants perçoivent la rémunération moyenne dans le secteur.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la Base de données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183925>

S'agissant de l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, qui mesure de droit les restrictions réglementaires en termes d'orientation propice à la concurrence, la Lettonie affiche un score supérieur à la moyenne de l'OCDE – situation inconfortable pour une petite économie ouverte (Koske et al., 2015, à paraître). Les sous-indicateurs du RMP mettent en évidence des obstacles pesants à l'entrepreneuriat, au commerce et à l'investissement ainsi que des contrôles des prix (graphique 2.5). D'après des estimations de l'OCDE, un alignement progressif des réglementations des marchés de produits sur les pratiques optimales dans un large éventail de secteurs non manufacturiers pourrait améliorer la productivité globale du travail – et donc le PIB potentiel – de plusieurs pour cent sur dix ans (Bouis and Duval, 2011).

Depuis sa création, l'indicateur a mis en évidence que de nombreux pays de l'OCDE s'efforcent d'alléger le poids de leur réglementation en vue d'instaurer un environnement propice et concurrentiel. La Lettonie se livre à un exercice annuel d'identification des législations pesantes. La population peut signaler les réglementations en question et, sur cette base, un plan d'action pour l'année suivante est élaboré et fait l'objet de comptes rendus réguliers au sein de l'administration. Néanmoins, il n'est pas forcément axé sur des questions de concurrence. Les scores du point de vue de l'indicateur RMP font apparaître un potentiel d'amélioration de la réglementation en vigueur conformément aux pratiques optimales via une simplification de la délivrance d'autorisations et de permis, la suppression de l'obligation d'adhérer à une chambre pour les services professionnels et la réduction de la complexité des procédures réglementaires (graphique 2.6).

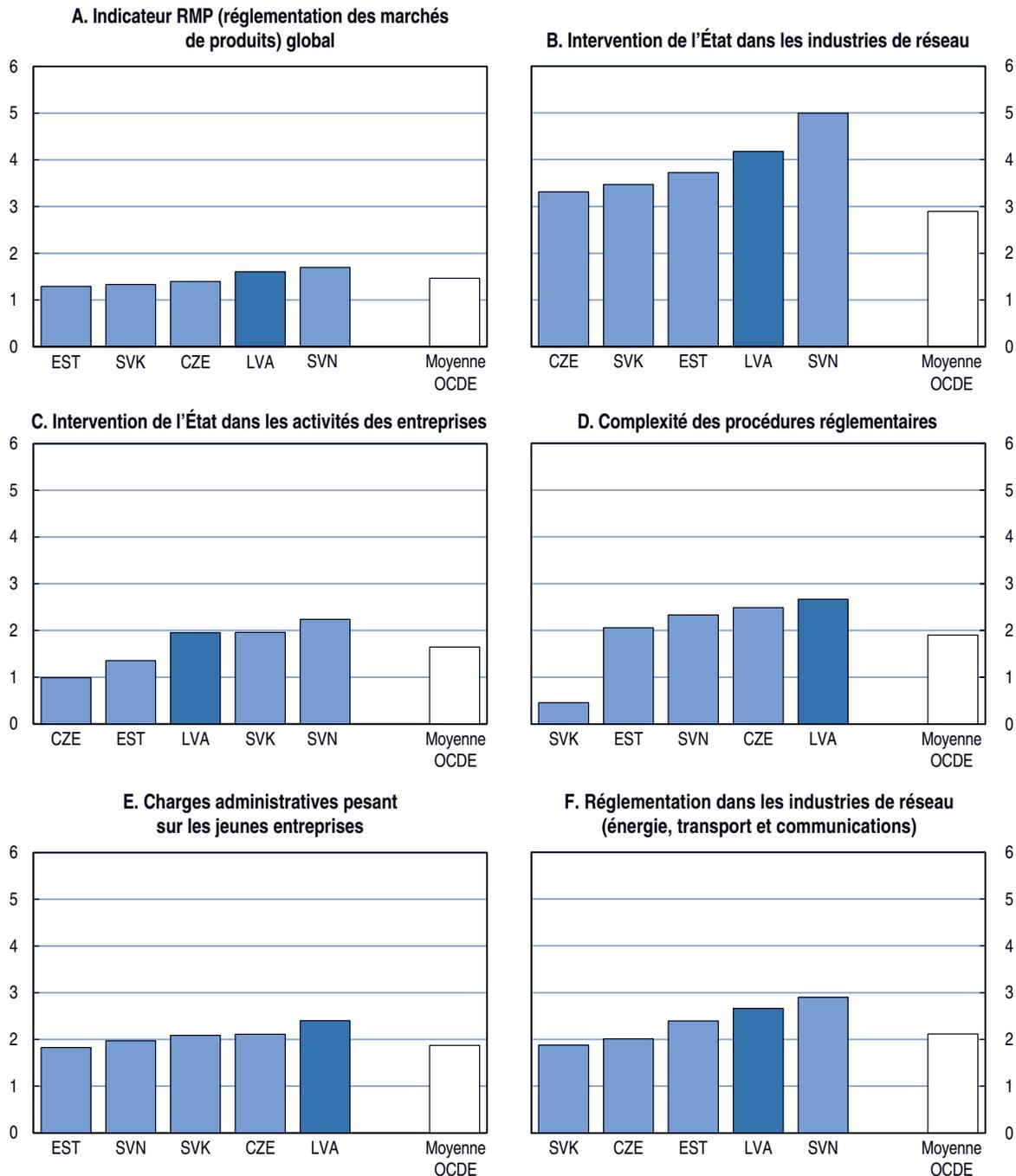
D'autres indicateurs évaluant le climat des affaires mettent en avant certains domaines dans lesquels les formalités administratives peuvent faire obstacle à l'entrepreneuriat. Du point de vue général de l'environnement des entreprises, la Lettonie se classe au 23<sup>e</sup> rang de l'enquête « Doing Business 2015 » de la Banque mondiale qui mesure la facilité à faire des affaires dans le monde, derrière l'Estonie (17<sup>e</sup>) et juste devant la Lituanie (24<sup>e</sup>), avec qui elle rivalise pour l'investissement. Sur les onze critères retenus pour le classement, la Lettonie se distingue dans les domaines de l'électricité et des permis de construire, qui semblent tous deux se caractériser par des procédures particulièrement contraignantes. Le droit de la construction a été réformé dernièrement et fixe à présent de nouveaux délais pour la délivrance de permis de construire.

### **La mise en œuvre de la politique de la concurrence doit être renforcée**

Le cadre de la concurrence de la Lettonie est inspiré des règles de l'UE en matière de concurrence (encadré 2.2). Cela transparaît aussi dans l'Indicateur du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE, qui mesure des principes *de facto* et *de jure* et montre que le régime letton est conforme à ceux des autres pays membres de l'UE. Toutefois, cet indicateur ne cherche pas à décrire l'ensemble des aspects des régimes de concurrence (Alemani et al., 2013).

Le Conseil de la concurrence compte quelque 40 employés, dont la moitié traite directement les dossiers. Il est relativement actif puisqu'environ 40 enquêtes ont été lancées en 2013, une moitié étant liée à des affaires de fusions et l'autre à des ententes et accords anticoncurrentiels. Les ententes en matière de passation de marchés (soumissions concertées) ont suscité une vive attention ces dernières années. Pour renforcer l'efficacité du Conseil, une unité axée sur les ententes et une unité d'analyse de données informatiques et économiques ont été créées en 2014. Cela devrait permettre de regrouper les compétences et de produire des analyses de données de grande ampleur pour des

Graphique 2.6. **Il est possible de rendre la réglementation plus propice à la concurrence**  
2013, indice variant sur une échelle de 0 – réglementation la moins restrictive – à 6 – réglementation la plus restrictive



Source : Base de données sur la réglementation des marchés de produits de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183933>

études de marché et sectorielles en vue d'identifier les défaillances de la réglementation et les abus en matière de concurrence. Le Conseil réalise des études de marché régulières, en particulier sur les secteurs qui relèvent d'un monopole traditionnel comme la poste, le gaz, l'électricité et les chemins de fer. En 2013, seules deux de ces études ont véritablement contribué à mettre au jour des pratiques anticoncurrentielles.

### Encadré 2.2. Le cadre d'application du droit de la concurrence en Lettonie

Le cadre législatif comporte des dispositions élémentaires sur les abus de position dominante, les accords restrictifs et les fusions. Un ancien Bureau de lutte contre les monopoles est devenu un Conseil de la concurrence en 1998. Ce faisant, il a obtenu des pouvoirs étendus d'application et une indépendance. Sur le plan administratif, le Conseil est soumis à l'autorité du ministère de l'Économie et tous ses membres et employés sont des agents publics. Il est dirigé par un président et deux conseillers, dont la nomination est confirmée par le gouvernement sur recommandation du ministère. Ils exercent un mandat de cinq ans renouvelable.

**Fusions** – Il est obligatoire d'aviser les autorités lorsque le chiffre d'affaires cumulé s'élève à au moins 35 millions EUR ou lorsque la part de marché totale de l'ensemble des intervenants concernés dépasse 40 % ; lorsque trois entités ou plus fusionnent et/ou dans le cas de deux entités qui fusionnent et dont le chiffre d'affaires est pour chacune supérieur à 2.134 millions EUR. La fusion sera interdite si l'une ou l'autre de ces conditions est remplie : i) création ou renforcement d'une position dominante ou ii) réduction sensible de la concurrence. Le recours à des seuils basés sur les parts de marché ne respecte pas les principes mis en avant par les Recommandations de l'OCDE sur le contrôle des fusions et une révision à venir ferait disparaître cela, de sorte que la Lettonie serait en conformité avec les pratiques optimales à l'échelle mondiale.

**Accords anticoncurrentiels** – Ils englobent la fixation de prix ou tarifs directe ou indirecte, des restrictions portant sur les volumes de production ou de ventes, les marchés, le développement, la répartition des marchés, le territoire, etc., la participation ou l'absence de participation à des appels d'offres ou adjudications (sauf pour les appels d'offres communs annoncés publiquement), l'application de conditions discriminatoires pour des transactions équivalentes à des tiers. Les ententes ne sont pas en soi définies dans le droit mais se rapportent à des ententes horizontales.

Le programme de clémence actuel a été mis en place en 2004 et a récemment été renforcé au moyen d'un dispositif dit de « clémence plus ». Le principe consiste à réduire le montant de l'amende infligée au membre d'une entente qui communique des éléments de preuve d'une entente qui n'a pas encore été mise au jour. Le niveau d'immunité dépend de la vitesse à laquelle les membres entrent en relation avec le Conseil. Le premier demandeur bénéficie d'une immunité totale, le deuxième d'une réduction de 30 % à 50 % du montant de l'amende et tous les autres demandeurs suivants d'une réduction comprise entre 20 et 30 %. La quantité d'informations à fournir varie aussi en conséquence.

**Abus de position dominante** – Les comportements abusifs englobent le refus de réaliser des transactions avec les autres intervenants, les restrictions portant sur le volume de production ou de vente de biens, l'imposition ou l'application directe ou indirecte de prix d'achat ou de vente inéquitables ou autres conditions commerciales déloyales. Le montant des amendes peut atteindre 5 % du chiffre d'affaires net d'un intervenant. Si ce dernier n'obtempère pas, le montant de l'amende peut être relevé jusqu'à 10 %. Le Conseil peut opter pour des mesures correctives structurelles mais n'y a eu que rarement recours.

**Pénalisation des délits** – En général, les infractions ne constituent pas un délit pénal. Cependant, des sanctions quasi-pénales peuvent être infligées à un cadre d'une entreprise qui ne se plie pas à une décision du Conseil de la concurrence (peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux mois, travaux d'intérêt général, amende), même si elles n'ont pas été appliquées jusqu'à présent. En 2008, outre les dispositions générales sur l'abus de position dominante, un principe de domination dans le commerce de détail a été introduit qui inclut une liste complète de ce qui est considéré comme un abus.

Toutefois, l'activité soutenue du Conseil ne transparaît pas dans l'ampleur des sanctions. En général, le montant des amendes est inférieur à la limite supérieure fixée par le droit (10 % du chiffre d'affaires dans le cas d'ententes et 5 % dans le cas d'accords restrictifs). Pour renforcer l'effet dissuasif, le Conseil a la possibilité de viser des amendes plus élevées (OECD, 2015a, à paraître). Le paiement des amendes s'est révélé problématique dans le passé puisque les recours diffèrent l'obligation de s'en acquitter. Cependant, une proposition de révision du droit de la concurrence introduira une possibilité d'obtenir le paiement et d'entrer en contact avec les successeurs juridiques des entreprises (dans les affaires où la forme juridique des entreprises a changé). Les actions civiles ne compensent pas l'absence de sanctions fortement dissuasives. Le droit contient peu de dispositions relatives aux actions civiles et le droit d'intenter une action de cette nature ne dépend pas de la découverte antérieure d'une infraction par le Conseil. Comme dans de nombreux autres pays européens, les litiges privés sont rares. Actuellement, une seule affaire de ce type est en instance devant la Cour Suprême (OECD, 2015a, à paraître).

Bien que le Conseil soit indépendant dans ses décisions, le gouvernement peut en réalité intervenir indirectement dans ses activités quotidiennes ainsi que dans les nominations pour la direction générale. Cette possibilité existe dans la mesure où le Conseil et son personnel sont régis par les règles et réglementations de la fonction publique, dont l'une stipule qu'un fonctionnaire peut être transféré à tout moment d'un poste à un autre au sein de l'administration. Cela s'est déjà produit concrètement, lorsque le gouvernement a contourné la procédure de sélection ouverte pour les membres de la direction générale et imposé un fonctionnaire à la place.

Une fois approuvée, une révision du droit de la concurrence au Parlement donnera au Conseil une plus grande marge de manœuvre pour hiérarchiser les affaires, cibler les ressources sur la recherche d'infractions et saisir le patrimoine de ceux qui risquent de ne pas payer les amendes infligées. La révision renoncera aussi au seuil de notification sur la base de la part de marché au profit du chiffre d'affaires. Elle propose une notification obligatoire des fusions lorsque i) le chiffre d'affaires cumulé de toutes les entités concernées dépasse 30 millions EUR, ii) le chiffre d'affaires d'au moins deux entités qui fusionnent excède 1.5 million EUR ou iii) dans le secteur de la santé, le chiffre d'affaires de deux entités dépasse 300 000 EUR.

Après la suppression du seuil fondé sur la part de marché, le droit letton de la concurrence deviendra conforme aux pratiques optimales à l'échelle mondiale, même si les nouveaux seuils seront peut-être plus élevés que dans les pays de l'UE comparables. Un meilleur recouvrement des amendes renforcera la lutte contre les infractions, alors que la hiérarchisation devrait se traduire par une utilisation plus efficace des ressources du Conseil. Une proposition antérieure de révision du droit de la concurrence visait une séparation administrative entre le Conseil de la concurrence et le ministère de l'Économie, conférant ainsi au Conseil une plus grande autonomie financière. La proposition restreignait le droit de révoquer des membres du Conseil et accroissait la transparence de la nomination des membres en impliquant le Parlement dans le processus de sélection. Ces changements ont cependant été abandonnés. Pour renforcer la surveillance et l'application du droit de la concurrence et acquérir une indépendance totale, le Conseil de la concurrence devrait jouir d'une plus grande indépendance fonctionnelle et financière.

### ***Des règles du jeu équitables n'existent pas partout***

Des entreprises d'État ainsi que celles qui sont détenues par les municipalités ont été impliquées dans des abus en matière de concurrence. Les entités publiques sont très

présentes sur des marchés potentiellement concurrentiels. Cela s'explique souvent par des enjeux liés à des considérations stratégiques (à savoir des problèmes de sécurité géographique). Toutefois, lorsque la participation de l'État à des activités de marché nuit à la concurrence, la répartition des ressources risque fortement de devenir inefficace. Parmi les autres effets négatifs figurent une charge fiscale supérieure à la normale pour financer des entreprises qui n'ont souvent qu'une faible contrainte budgétaire (ce qui réduit encore l'efficacité de la répartition) ainsi qu'une diminution des incitations à innover (ce qui réduit l'efficacité dynamique) (OECD, 2004).

L'État est extrêmement présent dans les industries de réseau, tout particulièrement dans le secteur de l'électricité, les services postaux, la compagnie aérienne nationale *airBaltic*, les opérateurs de téléphonie fixe et mobile et le transport ferroviaire (tableau 2.1). Plus de 6 % de l'emploi salarié total concerne des entreprises publiques – soit l'une des parts les plus élevées dans l'OCDE. En principe, la présence de l'État réduit les incitations à l'entrée pour de nouveaux opérateurs et s'avère particulièrement problématique lorsque des opérateurs publics historiques dominent le marché.

Tableau 2.1. **Les grandes entreprises publiques lettones**

	Chiffre d'affaires annuel (2012, millions USD)	Nombre d'employés (2012)
Latvenergo (énergie)	1 414	4 457
Latvijas dzelzceļš (chemins de fer)	629	12 289
airBaltic (compagnie aérienne)	336	1 302
Latvijas Valsts Meži (foresterie)	335	1 234
Latttelecom (télécommunications)	277	2 113

Source : Government of Latvia, DAF/CA/SOPP (2014)2/REV1.

Pour éviter ces effets négatifs, des mesures garantissant des règles du jeu équitables pour tous les intervenants et les entrants potentiels doivent être en place. Pour ce faire, les entreprises publiques doivent être soumises à des pratiques de gouvernance d'entreprise normalisées et à des obligations de transparence, pour lesquelles la norme internationale est définie par les *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*. En Lettonie, le cadre régissant les entreprises publiques présente de nombreuses lacunes (OECD, 2015b, à paraître). La séparation entre la fonction d'actionnariat et les autres fonctions des entreprises publiques est floue, ce qui limite la capacité des actionnaires à gérer convenablement les entreprises et à les rendre responsables de leurs actes. Jusqu'en 2012, il n'existait aucune obligation harmonisée de publier des informations. Actuellement, les ministères de tutelle sont contraints de préparer deux rapports sur les entreprises publiques qui relèvent de leur responsabilité : le premier porte sur les performances de l'année écoulée et le second est un rapport prospectif sur la rentabilité attendue et d'autres indicateurs financiers. Les critères et procédures de nomination des dirigeants n'ont été harmonisés que récemment. Depuis 2009, les conseils d'administration ont été supprimés dans la plupart des entreprises publiques. En outre, aucun organe indépendant n'est chargé de nommer les administrateurs des conseils lorsqu'ils existent. Les autorités elles-mêmes reconnaissent une grande influence politique sur la gouvernance et la gestion opérationnelle des entreprises publiques (OECD, 2015b, à paraître).

À bien des égards, la Lettonie affichait certaines des meilleures – mais aussi des pires – pratiques de gouvernance dans les entreprises publiques pour la région (Baltic Institute of Corporate Governance, 2012). Par ailleurs, la population estimait que les entreprises

publiques ne fonctionnent pas de manière efficace et efficiente et aussi bien que les sociétés du secteur privé. Les entreprises publiques les mieux classées dans la région (*Citadele Bank* et *Latt telecom*) enregistraient des scores satisfaisants en raison de la présence d'actionnaires privés qui garantissent le respect des normes de gouvernance d'entreprise dont les conseils d'administration.

Une réforme qui est entrée en vigueur en janvier tente de remédier à plusieurs de ces lacunes. Une nouvelle unité de coordination sera créée, chargée de contrôler la situation financière et la gouvernance d'entreprise. La communication d'informations financières par les entreprises publiques doit être renforcée et harmonisée, y compris via le dépôt de rapports annuels consolidés. Un comité de nomination doit identifier les candidats qualifiés pour les conseils de surveillance et une sélection ouverte, équitable et professionnelle des membres des conseils d'administration est prévue. Un site internet interactif regroupera les pratiques de gouvernance d'entreprise et les principaux indicateurs de performance des entreprises publiques. Cette initiative est une bonne chose et sa mise en œuvre sera à présent décisive.

Les autorités pourraient aller plus loin sur certains points. La réintroduction de conseils d'administration est prévue uniquement pour les plus grandes entreprises publiques et seulement en 2016. Parmi les propositions antérieures figurait une réévaluation régulière de la logique et de la nécessité d'une présence capitaliste de l'État tous les cinq ans et le comité de nomination devait au départ être indépendant. En outre, il sera important de respecter un principe de pleine concurrence pour les transactions avec des parties liées effectuées par les entreprises publiques et des normes élevées d'information financière et d'audit, sachant que la plupart des entreprises publiques n'applique pas les normes internationales d'information financière actuellement (OECD, 2015b, *à paraître*). Un rapport global ponctuel sur les entreprises publiques de 2009 a comparé la performance financière des entreprises lettones à celle des entreprises comparables de la région – publiques et privées confondues – dans divers secteurs et il faudrait poursuivre dans cette voie. Les municipalités deviennent de plus en plus présentes sur des marchés concurrentiels, par exemple la gestion des déchets et les transports publics. Qui plus est, les autorités portuaires, institutions publiques dotées d'un statut particulier, ne sont pas du tout concernées par la réforme, alors même qu'elles ont été épinglées pour l'absence de transparence de leurs pratiques de gestion également. Il est donc essentiel que les autres entités publiques respectent aussi des normes semblables à celles des entreprises publiques.

### ***Les industries de réseau sont dominées par des opérateurs publics historiques***

S'il appartient généralement à l'autorité de la concurrence de veiller à l'application du droit de la concurrence, l'État – de par sa présence dans plusieurs secteurs d'activité – a aussi un rôle *ex ante* à jouer pour éviter des distorsions de concurrence, en particulier là où il est dominant. C'est le cas de nombreuses industries de réseau en Lettonie. La libéralisation des réseaux a en grande partie découlé d'initiatives et législations à l'échelle de l'UE. Dans certains secteurs comme l'électricité et les télécommunications, l'ouverture des marchés est plus avancée que dans d'autres. Néanmoins, les réseaux demeurent assez concentrés, verticalement intégrés et sous contrôle de l'État (Karnitis and Virtmanis, 2011). Ce contexte souligne l'importance d'une réglementation et d'une surveillance efficaces.

La régulation des industries de réseau est concentrée dans une seule autorité intégrée, la Commission des services publics de Lettonie, qui a été créée en 2001. La Commission

approuve les tarifs dans plusieurs secteurs dominés par l'État et fixe des compensations pour les obligations de service universel : télécommunications, énergie, poste et chemins de fer. Elle est aussi chargée de favoriser la concurrence dans les secteurs qui relèvent de ses compétences. Dans quelques cas, la Commission et le Conseil de la concurrence ont eu des divergences de vue, la Commission ayant approuvé des tarifs que le Conseil a ensuite jugés en violation du droit de la concurrence. Une décision récente de la Cour Suprême sur l'appréciation de la relation entre les deux institutions semble aller dans le sens du Conseil (OECD, 2015a, à paraître).

À l'instar du Conseil, la Commission relève officiellement du ministère de l'Économie. Employant un peu plus de 100 personnes, elle est dirigée par cinq commissaires nommés par le Parlement. Son indépendance fonctionnelle est définie par la loi et les financements proviennent d'une redevance publique prélevée sur l'ensemble des fournisseurs de réseau, qui est approuvée par le Parlement. Le personnel de la Commission est soumis à la réglementation générale et à la grille des salaires de la fonction publique, ce qui limite la gestion des ressources humaines et les possibilités d'attirer des experts (PUC, 2011).

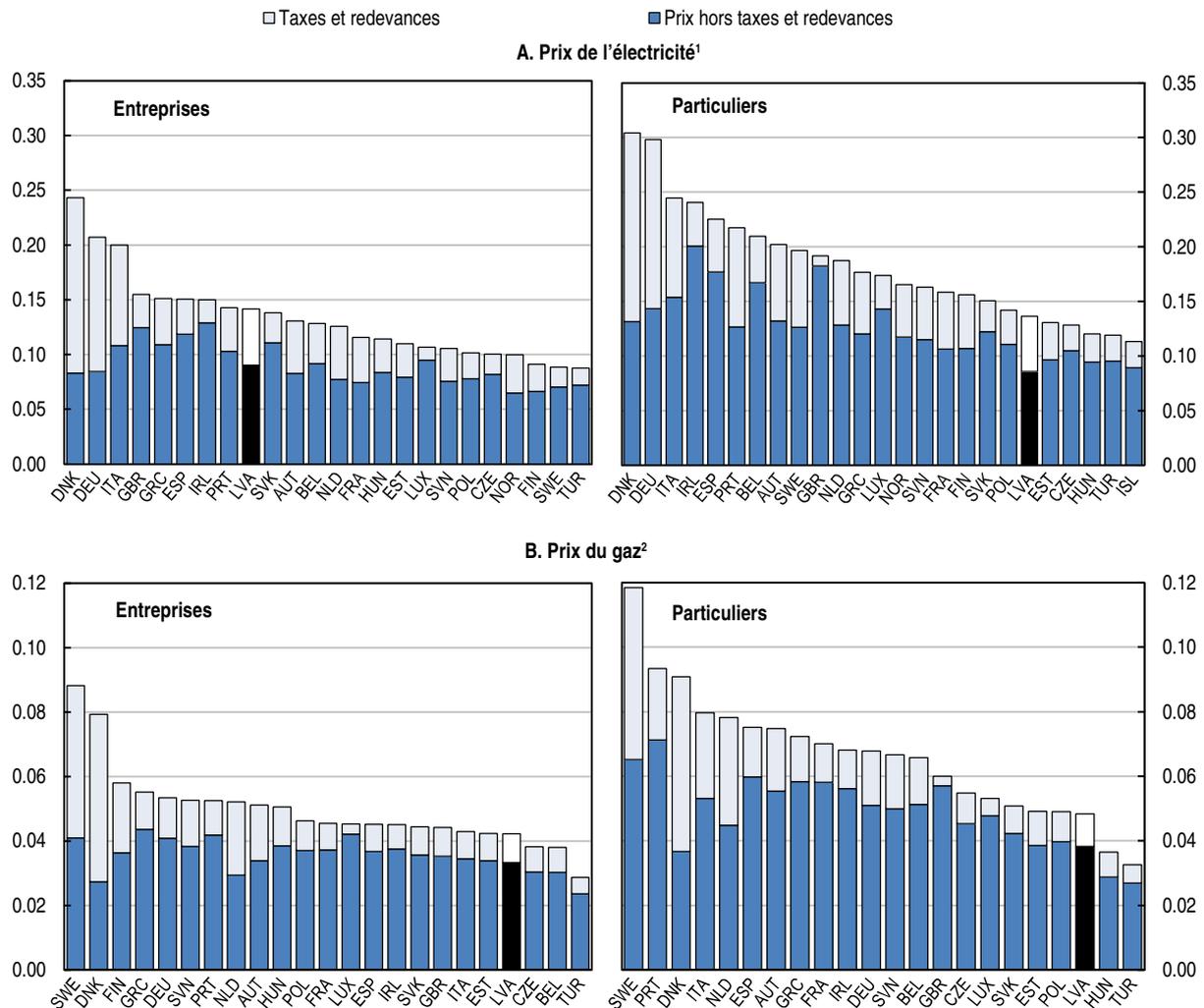
**Énergie.** Le secteur de l'électricité a été libéralisé et dissocié juridiquement. Il reste néanmoins concentré verticalement et dominé par l'opérateur public historique *Latvenergo*. L'essentiel de la distribution est assuré par une filiale et dix exploitants indépendants du système de distribution. L'exploitant du réseau de transport de l'électricité a été séparé de l'opérateur historique en 2012 et est encadré par le ministère des Finances. Plus de 200 autorisations de produire de l'électricité ont été délivrées mais *Latvenergo* continue à dominer le marché avec une part supérieure à 80 %. On dénombre onze négociants en électricité actifs (même si plus de 60 sont immatriculés). L'opérateur historique estonien de l'électricité, *Eesti Energia*, est le principal concurrent de *Latvenergo* sur le segment de gros.

Depuis 2013, le pays a rejoint le Nord Pool Spot, bourse de l'électricité détenue par les exploitants de systèmes de transport des pays nordiques et baltes. Les entreprises et les particuliers qui ont décidé de devenir participants volontaires au marché peuvent choisir un fournisseur d'électricité depuis 2007 et le marché des particuliers a été totalement libéralisé cette année. Cela transparaît dans les prix payés par les particuliers au premier semestre de 2014, qui avant et après impôt figuraient parmi les plus bas dans les pays de l'OCDE. Certaines estimations montrent que les prix de détail sont en réalité inférieurs aux coûts énergétiques de gros, d'où des marges négatives, ce qui risque de nuire à la concurrence (ACER/CEER, 2014). Dans le même temps, les entreprises lettones payent davantage que leurs voisines reliées au Nord Pool Spot (graphique 2.7, partie A). Cela peut s'expliquer principalement par des capacités de transport insuffisantes et une connectivité limitée.

Le marché du gaz naturel est un monopole verticalement intégré. Actuellement, les gazoducs sont reliés directement et indirectement (via les pays voisins) à la seule Russie, ce qui complique une libéralisation potentielle du marché. La privatisation de l'opérateur public historique (*Latvijas Gaze*) à la fin des années 90 englobait des droits exclusifs de transport, de distribution et concernant l'unique site de stockage existant (*Inculakns*) jusqu'en 2017. Si la consommation de gaz a diminué régulièrement ces dernières années, elle représente encore environ 28 % de la consommation d'énergie et sert principalement pour le chauffage urbain et la production d'électricité. Le prix payé par les consommateurs lettons figure parmi les plus bas dans les pays de l'OCDE (graphique 2.7, partie B).

## Graphique 2.7. Une intensification de la concurrence s'impose sur les marchés de l'énergie

Prix de l'électricité et du gaz, en euros par kWh, premier semestre 2014



1. Consommation annuelle : pour les entreprises, 500 MWh < consommation < 2 000 MWh ; pour les particuliers, 2 500 kWh < consommation < 5 000 kWh.

2. Consommation annuelle : pour les entreprises, 10 000 GJ < consommation < 100 000 GJ ; pour les particuliers, 20 GJ < consommation < 200 GJ.

Source : Base de données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183948>

La libéralisation du marché du gaz sous l'impulsion de l'UE est en cours. L'accès de tiers aux systèmes de distribution et de transport et à un site de stockage est devenu juridiquement possible à compter de 2014. Toutefois, la séparation de l'exploitant du système de transport ne sera finalisée qu'en 2017, ce qui pose la question d'un accès non discriminatoire à des installations essentielles présentant les caractéristiques d'un monopole naturel. Une loi existante permet une libéralisation anticipée si une liaison avec un État membre de l'UE autre que l'Estonie, la Lituanie ou la Finlande (qui sont aussi fortement tributaires du gaz naturel fourni par la Russie) est établie ou si la part de marché détenue par le principal fournisseur passe sous la barre des 75 %. Cela pourrait se faire en diversifiant l'offre de gaz via un autre site de stockage (à l'image du terminal flottant installé récemment par la Lituanie) ou fournisseur. Faute de solutions de cette nature, les clients devront attendre 2017 pour pouvoir choisir leur fournisseur.

Cet environnement est propice à des abus de position dominante et au versement de rentes excessives à l'opérateur historique. En l'absence d'une séparation de la propriété, les tarifs pour accéder aux infrastructures (dans les secteurs de l'électricité et du gaz) pourraient devenir problématiques. Des problèmes peuvent aussi se poser pour garantir le maintien d'un volume adapté d'investissement en infrastructures. En 2013, le Conseil de la concurrence a infligé une amende à *Latvijas Gaze* pour abus de position dominante. Dans plus de 500 cas, la compagnie a refusé de signer de nouveaux contrats d'approvisionnement en gaz si les dettes des locataires précédents n'étaient pas remboursées. Un accès non discriminatoire à des installations essentielles est indispensable pour assurer un meilleur fonctionnement des marchés. Qui plus est, des mesures structurelles comme l'établissement de liaisons satisfaisantes avec les infrastructures des pays voisins s'imposent pour favoriser la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz. Si les violations permanentes des règles de concurrence sont liées à l'intégration verticale du marché et si la réglementation seule se révèle insuffisante, il faut envisager une séparation de la propriété.

**Télécommunications.** Un marché des télécommunications moderne et concurrentiel constitue un secteur de service important pour une petite économie ouverte tournée vers l'exportation. Le marché letton a été libéralisé seulement en 2003 et la réussite la plus remarquable concerne le segment de la téléphonie mobile, où sont présents quatre principaux opérateurs actuellement, dont l'un est toujours partiellement sous contrôle de l'État (*Latvian Mobile Telephone*). Le taux de pénétration des abonnements mobiles est le plus élevé des pays de l'UE, avec plus de deux abonnements par habitant. L'ouverture du marché de la téléphonie fixe a été plus lente. Les services vocaux fixes restent pour l'essentiel assurés par l'opérateur public historique majoritaire *Lattelecom* (qui détient une part de marché d'environ 80 %), qui est aussi responsable de la couverture universelle. Les taux de résiliation s'avèrent préoccupants, dans les réseaux fixes comme mobiles, et la méthode de fixation des tarifs a été critiquée par la Commission européenne. Une révision récente de la méthode devrait se traduire par des tarifs plus bas à l'avenir (OECD, 2015a, à paraître).

En matière de services d'accès à internet, *Lattelecom* est le numéro un du secteur mais avec une part de marché d'environ 20 % seulement. De nombreux fournisseurs de plus petite taille offrent divers modes d'accès à internet via de nouvelles technologies comme les réseaux optiques, la colocalisation et la télévision câblée. Un pourcentage assez élevé des ménages (40 %) est couvert par une connexion à haut débit très rapide (c'est-à-dire supérieure à 30 Mo/s) et d'autres ont accès à internet par le biais de services mobiles nettement plus lents. Cela témoigne du fossé numérique, tant sur le plan de la couverture que de l'accès aux services de télécommunication, entre la capitale Riga et les régions rurales.

La couverture haut débit standard par ligne fixe des zones rurales figure parmi les plus faibles dans l'UE, seuls 44 % de la population bénéficiant d'une couverture. En outre, les infrastructures à l'extérieur de la capitale ne sont pas adaptées aux services à haut débit, ce qui s'explique en partie par le fait que ces services ne sont pas viables économiquement, d'où l'absence d'investissement privé. C'est pourquoi les autorités ont lancé un programme de développement financé sur capitaux publics pour le réseau de nouvelle génération dans les régions rurales. Actuellement, le service public de radio et de télévision met sur pied un nouveau réseau : près de 200 points de raccordement en haut débit au niveau local (le « kilomètre intermédiaire ») dans l'ensemble des régions permettront aux tiers de se connecter à compter de l'été 2015. 300 points d'accès supplémentaires doivent être créés d'ici à 2020.

Le marché postal est ouvert à la concurrence depuis 2013. À la fin de cette année, sept nouveaux entrants traitaient quelque 11 % des envois postaux. Près de 50 opérateurs sont présents sur le marché et privilégient des paquets un peu plus rentables (PUC, 2013). Malgré une diminution constante de la concentration du marché, l'ancien opérateur historique, *Latvijas Pasts*, continue à dominer le marché des lettres mais ne détient que 4 % de celui des colis. Il n'y a aucun projet de privatisation de cette entreprise, qui s'est vue confier l'obligation de service universel pour les cinq prochaines années. La présence capitaliste de l'État du fait des zones rurales reculées relève d'une logique peu convaincante puisque des prestataires privés peuvent être chargés de couvrir ces zones par obligation de service universel subventionnée par le budget.

**Secteur de la distribution.** Dans des secteurs par nature concurrentiels comme la distribution, des réformes sont parvenues à préserver des marchés concurrentiels. Le poids de la réglementation est généralement faible dans la distribution. Une analyse du marché des épicerie antérieure à la crise a montré que, bien que les deux principaux distributeurs détiennent plus de 50 % du marché, le secteur peut être considéré comme concurrentiel (Paalzow and Vanags, 2007). Le commerce de détail est pour l'essentiel dominé par des magasins de grande et moyenne taille et le ralentissement de l'activité a provoqué une accentuation de la concentration dans le secteur. Le Conseil de la concurrence a enquêté sur le segment de la distribution à plusieurs reprises mais aucun abus flagrant de position dominante ni aucune autre violation du droit de la concurrence n'ont été identifiés.

Néanmoins, des obstacles à l'entrée comme les autorisations et permis subsistent. Le secteur pharmaceutique fait notamment l'objet d'une réglementation spécifique. Actuellement, le nombre de pharmacies et d'antennes est soumis à des quotas en fonction du nombre d'habitants. Cette réglementation limite aussi la distance géographique. Dans les zones urbaines, la distance entre les pharmacies ne peut être inférieure à 500 mètres, alors qu'elle doit être au moins égale à 5 kilomètres dans les zones rurales. Cette réglementation qui freine l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché devrait être abrogée.

### **Le système judiciaire suscite une attention méritée**

Un vaste corpus de données empiriques souligne l'importance du bon fonctionnement du système judiciaire pour la concurrence, la croissance des entreprises, l'investissement et la spécialisation (Palumbo et al., 2013). Le Rapport sur la compétitivité mondiale du Forum économique mondial classe la Lettonie en 117<sup>e</sup> position sur 148 pays du point de vue de l'efficacité du cadre juridique pour le règlement des différends. Diverses autres institutions et études ont aussi qualifié le système judiciaire letton de médiocre (EC, 2014 ; IMF, 2014). Les procès pour affaires civiles et commerciales en particulier durent longtemps (330 jours en moyenne en 2010), même si la situation s'est améliorée plus récemment. Dans le même temps, des éléments témoignent d'une application du droit variable, incohérente et imprévisible, d'un manque de tribunaux et de juges spécialisés dans les différends d'ordre commercial et d'un abus de procédures de faillite (Deloitte, 2012).

Plusieurs choses sont en train de changer. Les ressources affectées au système judiciaire ont augmenté au cours de la période 2008-12 (CEPEJ, 2014). Toutes les décisions des tribunaux sont désormais accessibles à tous sur internet. Les circonscriptions judiciaires sont en train d'être réorganisées et les présidents de tribunal se sont vus confier une plus grande responsabilité pour gérer le temps de traitement des dossiers. Une

évaluation des juges doit être finalisée en 2016, sur la base de critères de compétence, de qualités morales, de professionnalisme et d'efficacité. Ces évaluations seront ensuite effectuées tous les cinq ans et liées à la participation des juges à des formations. Un programme de justice électronique, mené en collaboration avec la Suisse, a été lancé. Il met en place la visioconférence et les enregistrements audio des audiences, un portail internet qui donne accès à tous aux jugements et décisions et la transmission de documents électroniques aux tribunaux (European Commission for the Efficiency of Justice, 2013).

Ces mesures commencent à porter leurs fruits dans la mesure où la durée des procédures et le nombre d'affaires élucidées se sont améliorés depuis 2008. En 2012 et 2013, le nombre de dossiers examinés a dépassé celui des dossiers reçus. Cependant, plus récemment, le nombre d'affaires civiles et commerciales élucidées a semblé marquer le pas (OECD, 2015c, à paraître). Les autorités envisagent d'autres modifications, par exemple la création de cinq centres judiciaires, où diverses spécialisations seraient regroupées en un même lieu, ce qui pourrait être de bon augure pour renforcer les compétences dans certains domaines.

Les règlements extrajudiciaires des différends d'ordre commercial, solution pour désengorger le système judiciaire, ont été rares. Une réforme des tribunaux d'arbitrage est entrée en vigueur en janvier, ce qui a entraîné un durcissement des critères de qualification qui avaient été désignés comme problématiques dans le passé. Qui plus est, une nouvelle loi sur la médiation est entrée en application en juin 2014. Elle restera un instrument facultatif mais sera mise en avant dans certains domaines comme le droit de la famille. Ces mesures qui ont pour objectif d'alléger la charge de travail des tribunaux sont une bonne chose. Malgré ces nouveautés et la mise en œuvre de la réforme du pouvoir judiciaire, les efforts visant à améliorer le système judiciaire et extrajudiciaire doivent se poursuivre.

### **Le régime de faillite a été réorganisé en profondeur**

Les procédures de restructuration de la dette et de faillite revêtent une grande importance pour la répartition efficace des ressources. Dans le cas de la Lettonie, cela implique de faire face à un endettement colossal, pour les entreprises comme pour les particuliers, fardeau hérité des conditions financières favorables de la période d'essor. Plusieurs études font apparaître que les indicateurs de faillite sont liés à l'efficacité économique. À titre d'exemple, les pays dotés d'un code de la faillite plus favorable aux débiteurs affichent une croissance de la productivité totale des facteurs plus élevée et une meilleure efficacité de la répartition des ressources (Bravo-Biosca et al., 2013). En outre, l'adoption de technologies étrangères est plus lente dans les pays dotés d'un régime de faillite qui sanctionne davantage (Westmore, 2013).

Par ailleurs, les régimes de faillite qui pénalisent trop les entrepreneurs défaillants risquent de réduire leur propension à prendre des risques, pesant ainsi sur le dynamisme des entreprises (Bravo-Biosca et al., 2013). Parallèlement, en cas de diminution du coût de la liquidation d'une entreprise, il est moins probable que des sociétés inefficaces au potentiel de croissance limité continueront à exercer leurs activités. Il s'agit de trouver un équilibre délicat entre deux objectifs : la création des conditions pour que les entrepreneurs aient droit à une « deuxième chance » et la préservation de droits solides pour les créanciers. Tous deux ont une incidence sur le coût du crédit et l'accès à celui-ci dans une économie. D'après les indicateurs « Doing Business » de la Banque mondiale, il faut environ un an et demi pour régler la faillite d'une société en Lettonie, soit un peu moins que la moyenne de l'OCDE. Toutefois, le taux de recouvrement est faible et la

procédure risque d'aboutir à une vente morcelée de la structure, et non pas à la pérennisation de l'entreprise (continuité de l'exploitation).

Le régime de faillite letton a été intégralement revu. Deux grandes réformes votées en 2008 et 2010 ont simplifié les procédures, amélioré l'accessibilité, modifié le mécanisme de financement des procédures de faillite et veillé à ce que la législation fiscale ne décourage pas une restructuration de la dette efficace (Erbenova et al., 2011). Il existe trois principales solutions pour faire face à la faillite des entreprises. La première permet une restructuration de l'entreprise au titre des procédures dites de protection juridique. La deuxième consiste à liquider les actifs restants. Une troisième est aussi possible, à savoir les procédures extrajudiciaires de protection juridique. En réalité, la restructuration de la dette s'effectue le plus souvent à l'extérieur des tribunaux aujourd'hui et en dehors de ces outils de protection juridique. Dans cet esprit, les autorités ont formulé des principes et lignes directrices pour ces affaires. Si le secteur financier les voit d'un bon œil, les débiteurs sont moins informés de leur existence (World Bank, 2012).

Les procédures de faillite des particuliers ont aussi été revues en profondeur. Elles peuvent être engagées à la demande du débiteur et se décomposent en deux étapes. D'une part, les avoirs non exemptés du débiteur sont vendus et le produit de la vente est distribué au créancier. D'autre part, un plan de remboursement est élaboré et approuvé par le tribunal. L'apurement de la dette repose sur le revenu et sur la capacité à payer les obligations restantes (Erbenova et al., 2011). La période d'apurement de la dette a été raccourcie de trois ans à un an et, l'an dernier, une clause de forfait a été introduite pour les prêts hypothécaires. Elle permet à ceux qui ne peuvent pas rembourser un prêt hypothécaire garanti de transférer la propriété du bien à la banque en contrepartie de l'annulation de la dette.

Le nombre de faillites de particuliers et d'entreprises a augmenté, ce qui témoigne d'un meilleur fonctionnement du régime de faillite (graphique 2.8). Une diminution sensible du nombre d'affaires ouvertes est visible du côté des entreprises, ce qui pourrait être le signe d'une embellie du contexte économique global et/ou d'une accessibilité moindre en raison des modifications du cadre réglementaire. En 2010, une obligation de dépôt a été instaurée (deux fois le salaire minimum) au moment de déclarer l'insolvabilité d'une entreprise. Pour l'heure, la restructuration n'a pas été très concluante puisque seules quelques procédures de protection juridique menées à leur terme ont abouti à un « recouvrement intégral » (ministère de la Justice, 2014).

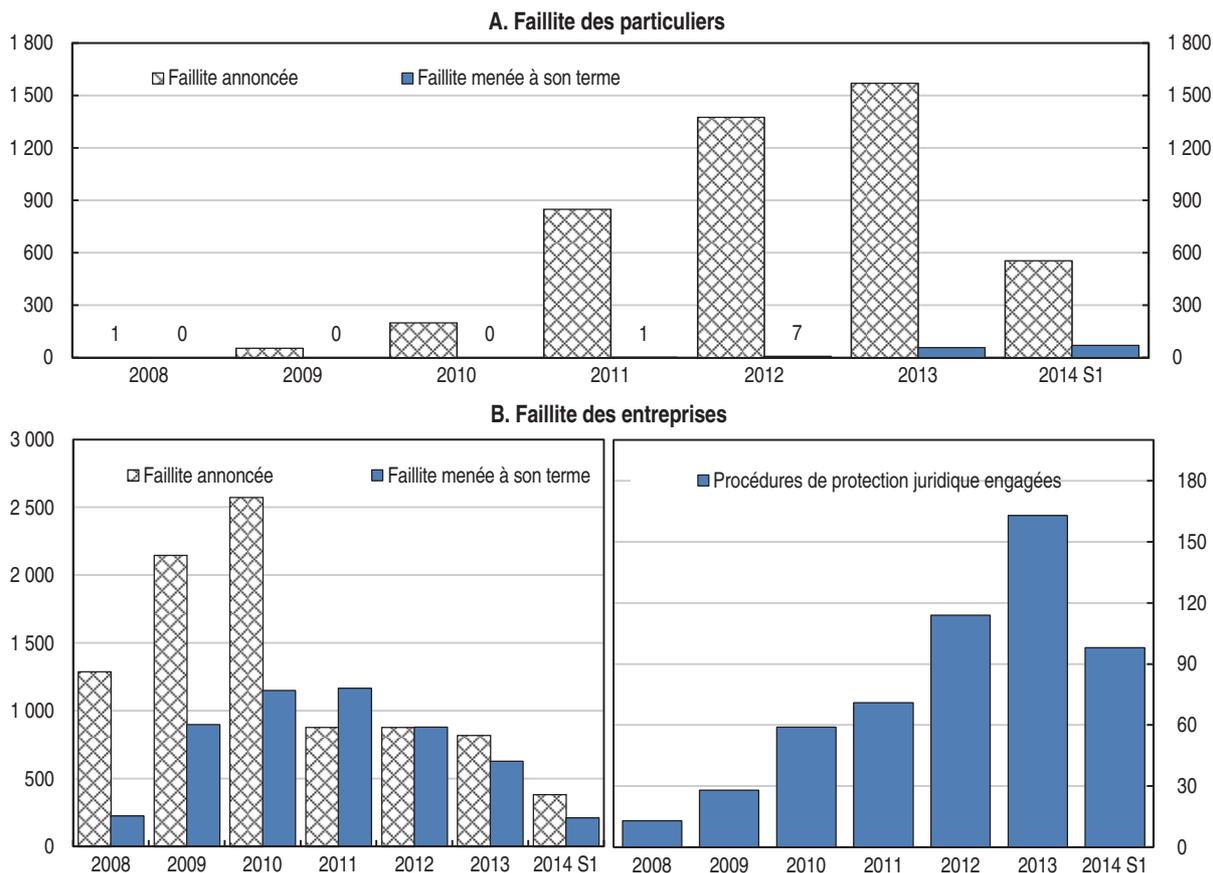
### ***Le cadre de l'innovation n'a pas encore porté ses fruits***

Avant la crise, environ un tiers seulement des entreprises locales innovaient, soit l'un des pourcentages les plus faibles de l'UE (Eurostat, 2013). En outre, comme indiqué plus haut, la part des produits de haute technologie dans les exportations lettones est minime. Les entreprises et chercheurs lettons sont en retard par rapport aux pays comparables de la région en matière de dépôt de brevets et de commercialisation de la recherche. Qui plus est, le pays est à la traîne pour d'autres réalités touchant à la science, à la technologie et à l'innovation (Cunška et al., 2013). L'enveloppe globale des fonds publics et privés consacrés à la recherche et au développement est mince et les autorités visent l'objectif ambitieux de multiplier par plus de deux les dépenses dans ce domaine, pour passer de 0.6 % du PIB actuellement à 1.5 % du PIB d'ici à 2020 (graphique 2.9).

Les moyens d'action actuels se composent de mesures de soutien direct et indirect. La Lettonie a mis en place deux incitations fiscales. Conformément à la première, le revenu

Graphique 2.8. **Les procédures de faillite sont devenues plus accessibles**

Nombre de procédures

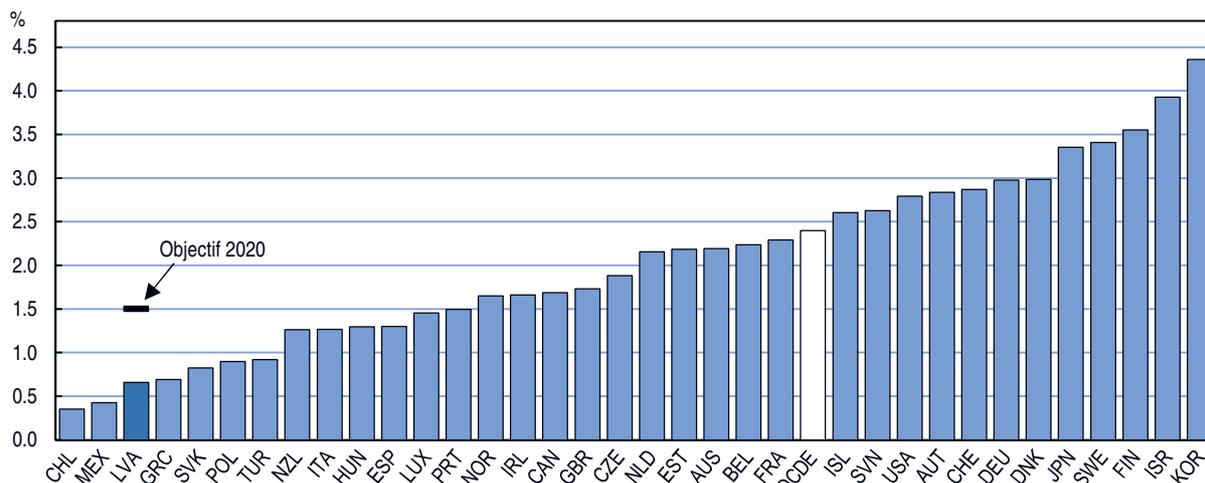


Source : Autorités lettones.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183959>

Graphique 2.9. **Les dépenses de R-D comptent parmi les plus faibles par rapport aux pays de l'OCDE**

Dépenses intérieures brutes de R-D, % du PIB, 2012 ou dernière année disponible



Note : 2011 pour l'Islande, la Nouvelle-Zélande et le Mexique. 2010 pour l'Australie. 2008 pour la Suisse.

Source : Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE et Base de données d'Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933183711>

imposable peut être réduit d'une fois et demie le coût d'achat du nouveau matériel de production (coût d'investissement). Cette incitation fiscale, qui existe depuis 2006, est très prisée. Utilisée essentiellement par l'industrie manufacturière et le secteur de l'énergie, elle a eu un impact budgétaire estimé à 30 millions EUR par an au cours de la période 2008-12. S'agissant de la deuxième incitation fiscale, 150 % du coût d'achat des biens incorporels peuvent être déduits du revenu imposable. Jusqu'à présent, seules de rares entreprises ont eu recours à cet instrument. En réaction, les autorités ont récemment fait en sorte que la deuxième incitation fiscale devienne nettement plus souple et généreuse (en la portant à 300 % du coût des biens incorporels sans plafonnement).

Les estimations de « l'élasticité-prix de la R-D » privée par rapport aux mesures des pouvoirs publics suggèrent que ces mesures ont une forte incidence, mais seulement à long terme (Bloom et al., 2002) puisque l'offre de scientifiques et d'ingénieurs n'est pas suffisamment élastique à court terme. Le dispositif incitatif letton permet l'achat de services de R-D n'importe où dans l'UE ou l'EEE, ce qui pourrait en partie remédier au problème de pénurie de travailleurs qualifiés sur le marché intérieur. Si les incitations fiscales à la R-D stimulent les dépenses de R-D, il est plus difficile d'identifier un impact clairement positif sur la croissance de la productivité (Westmore, 2013). Cela pourrait s'expliquer par plusieurs effets de « distorsion », comme la hausse du prix de la R-D du fait des salaires plus élevés des scientifiques par opposition à l'accroissement des volumes ; un changement de dénomination d'activités hors R-D existantes, etc. Une solution pour contenir ces effets consiste à recourir à des mesures de soutien supplémentaires comme des incitations fiscales qui s'appliquent aux dépenses uniquement au-delà de certains seuils et à plafonner le montant autorisé (Andrews and Criscuolo, 2013).

L'une des conséquences involontaires des incitations fiscales à la R-D peut être de favoriser les entreprises en place au détriment des jeunes entreprises innovantes. Des crédits d'impôt à la R-D plus généreux vont de pair avec une distribution moins dynamique de la croissance des entreprises dans les secteurs à forte intensité de R-D, ce qui profite donc de manière disproportionnée aux entreprises en place affichant la croissance la plus lente (Bravo-Biosca et al., 2012). Les incitations fiscales sans remboursements immédiats en espèces ou dispositions de report sont moins favorables aux jeunes entreprises (à savoir les nouveaux venus sur le marché), qui en général ne réalisent guère de bénéfices durant les premières années d'un projet de R-D et ne peuvent donc pas bénéficier du tout de l'incitation. Ce problème peut être réglé par le biais d'un remboursement en espèces et de conditions de report sur l'exercice suivant comme c'est le cas en Irlande, aux Pays-Bas et en Espagne. L'incitation fiscale actuelle contient une possibilité de report sur l'exercice suivant, ce qui est une bonne chose. Les incitations fiscales qui viennent d'être réformées devraient être évaluées, aussi en vue de toucher les jeunes entreprises.

Il existe de multiples programmes de soutien direct à la R-D, en grande partie financés par les Fonds structurels de l'UE, dont beaucoup privilégient l'assistance aux nouvelles entreprises. Six Centres de compétences ont été créés dans les secteurs suivants : industrie pharmaceutique et chimie, bois, environnement, bioénergie et biotechnologies, matériel électrique et optique, TIC, transports et ingénierie. À cela s'ajoutent dix pépinières d'entreprises, huit points de contact pour des transferts de technologies, des chèques-innovation pour les petites et moyennes entreprises (PME) et des formations axées sur l'innovation et la motivation des entrepreneurs. Pour la plupart des programmes, les financements ont été attribués jusqu'en 2017. Ces mesures sont bienvenues sachant que des données récentes de l'OCDE montrent que les aides publiques directes à la R-D du

secteur privé présentent une corrélation positive avec les dépenses de R-D des entreprises (Westmore, 2013).

En principe, les projets de financement direct permettent aux pouvoirs publics de sélectionner les activités affichant les rendements sociaux marginaux les plus élevés. En réalité, cette tâche s'avère très délicate en raison des asymétries d'information et du comportement de maximisation de la rente. Il est donc important que l'attribution des aides repose sur une sélection concurrentielle, objective et transparente, par exemple en faisant appel à des experts internationaux indépendants (Andrews and Criscuolo, 2013). De par la nature du financement de l'UE, l'évaluation s'effectue sur la base de dispositions générales (*ex ante*, à mi-parcours et *ex post*). Pour garantir une rentabilité satisfaisante à plus long terme, les chercheurs universitaires et organismes d'évaluation indépendants devraient pouvoir accéder sans restriction aux données recueillies *ex post*.

Le système de dépôt de brevets inférieur à la normale a peut-être été à l'origine de la faiblesse des dépenses de recherche et d'innovation, en particulier dans le secteur public. Seuls 32 brevets ont été déposés auprès de l'Office des brevets des États-Unis en provenance de Lettonie durant la période 1995-2010, soit seulement une moitié des brevets déposés par l'Estonie, pays de taille encore plus petite. D'aucuns expliquent cet état de fait par un cadre juridique médiocre pour les droits de propriété intellectuelle (Cunška et al., 2013). Jusqu'en 2010, les droits de propriété intellectuelle étaient attribués à l'organisme dans lequel une innovation a vu le jour et, lorsque cet organisme était financé par l'État, les droits étaient transférés à ce dernier.

Il est possible que ce système n'ait guère incité à commercialiser les innovations et ait découragé la recherche nationale. Dans les pays voisins que sont la Suède et la Finlande, les personnels des universités peuvent détenir des droits de brevet à titre privé même si la recherche a été financée par le secteur public (Cunška et al., 2013). La législation lettone a été modifiée en 2013 et les droits de brevet sont à présent conservés par l'établissement de recherche. L'organisme a aussi toute latitude pour transmettre les droits aux inventeurs. Divers types d'accords universitaires de détention et de gestion des droits de propriété intellectuelle exigent d'adopter une démarche extrêmement professionnelle avec les meilleurs spécialistes et une vision à long terme (OECD, 2013b).

Les liens entre industrie et science sont cruciaux pour l'innovation et ont tendance à être dictés essentiellement par l'adaptation de l'orientation des universités aux besoins des entreprises (Box, 2009). Une collaboration plus étroite entre centres de recherche publique et privée va de pair avec une croissance de la productivité plus marquée pour les entreprises des secteurs à forte intensité de R-D (Andrews and Criscuolo, 2013). À quelques exceptions près, les activités de recherche existantes en Lettonie ne répondent pas vraiment aux besoins des entreprises. Elles sont éparpillées dans plus de 150 organismes et unités de recherche dotés d'infrastructures obsolètes et d'une main-d'œuvre vieillissante. Une évaluation indépendante et mondiale des établissements scientifiques a montré que seule une petite partie d'entre eux produit une recherche de haut niveau (Technopolis Group, 2014). La recherche lettone est à la traîne en termes d'internationalisation, en particulier à l'aune du petit nombre de publications scientifiques conjointes. La séparation entre enseignement et recherche, qui date de la création du système d'enseignement supérieur à l'ère soviétique, explique en partie les résultats insuffisants. C'est pourquoi les autorités tournent le dos à ce modèle. L'exode des cerveaux et le vieillissement de la main-d'œuvre scientifique soulignent la nécessité d'améliorer les ressources humaines globales,

les compétences et le renforcement des capacités (OCDE, 2014b). Parmi les autres priorités des pouvoirs publics figurent l'encouragement de l'innovation dans les entreprises et de l'entrepreneuriat, la réforme du système de recherche publique et le renforcement des capacités et infrastructures de R-D ainsi que l'amélioration des résultats et de l'impact de la science.

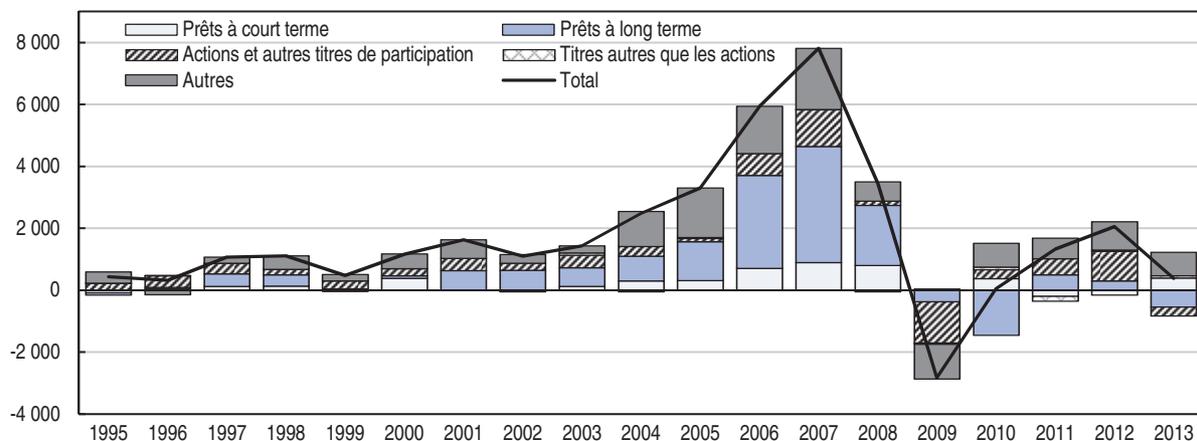
Les autorités ont récemment créé un Conseil stratégique pour la recherche et l'innovation placé sous le contrôle direct du Premier ministre. Elles sont par ailleurs en train d'engager une réforme structurelle (EC, 2014). Il s'agit notamment d'intégrer la recherche dans le secteur de l'enseignement supérieur et de regrouper les infrastructures de recherche existantes, initiative qui est bienvenue et devrait se poursuivre. Il est essentiel que la réforme englobe aussi des incitations en faveur d'une coopération internationale ainsi qu'une évaluation externe régulière. Dans cet esprit, la Lettonie devrait mettre à profit sa participation au groupe d'experts interministériel des pays baltes sur les infrastructures de recherche et au mécanisme de coopération entre pays baltes et nordiques.

### L'accès au financement pourrait être amélioré

Malgré des marchés de capitaux sous-développés, la Lettonie affiche de bons résultats en termes d'accès au financement pour le secteur des entreprises (EC, 2013 ; World Bank, 2013). Le crédit bancaire, qui constitue la principale source de financement, a été amplifié par la relative facilité d'accès au financement avant 2009 (graphique 2.10). Le secteur des entreprises est devenu très endetté. Pour le moment, le pays connaît une reprise sans crédit, ce qui s'explique par des facteurs de demande et d'offre. En effet, les entreprises doivent toujours faire face aux dettes accumulées, tandis que les banques ont considérablement durci les critères d'octroi des prêts (IMF, 2014). Les banques font preuve d'une plus grande aversion au risque. Par conséquent, elles exigent davantage de garanties et accordent des prêts à échéance plus courte.

Graphique 2.10. **Le financement des entreprises repose sur les banques**

Structure des engagements des sociétés non financières (souscription nette d'engagements, en millions d'euros)



Source : Base de données d'Eurostat et Banque centrale de Lettonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183967>

Les petites et moyennes entreprises se situent au premier plan des activités de prêt des banques, alors que les microentreprises éprouvent des difficultés à accéder au crédit. Il s'agit de prêts à échéance rapprochée, d'une durée maximale de six ans en général. Outre

les garanties sous forme d'actifs fixes, les banques exigent souvent des sûretés personnelles, ce qu'elles justifient par l'absence de données fiables et accessibles sur les créanciers. Un registre public de données sur la solvabilité, géré par la Banque de Lettonie, couvre un pourcentage relativement élevé de la population. Toutefois, depuis sa création essentiellement à des fins de surveillance, son fonctionnement diffère de celui des agences de notation des autres pays, par exemple en termes d'évaluation de la solvabilité des emprunteurs ou d'informations issues des entreprises de service public et des organismes de crédit non agréés (World Bank, 2012). Une nouvelle loi adoptée l'an dernier prévoit la création d'agences de notation officielles qui devraient améliorer la disponibilité des informations sur les créanciers et, ce faisant, l'accès au financement.

Les organismes de microfinance, qui pourraient mieux répondre aux besoins des multiples microentreprises, ne sont pas présents sur le marché letton et ce segment n'est pas considéré comme stratégique par de nombreuses banques commerciales. D'autres formes de financement des entreprises, comme le crédit-bail, ont vu leur importance diminuer considérablement après la crise. Les caisses de crédit mutuel jouent un rôle très limité dans le secteur financier et se contentent de proposer des crédits aux particuliers. Elles pourraient potentiellement être mieux adaptées pour financer les microentreprises, ce qui imposerait toutefois de modifier les obligations et la surveillance réglementaires (World Bank, 2012). En outre, les risques liés à ces changements devraient être soigneusement évalués.

Le marché boursier à Riga est de petite taille, avec un nombre de cotations et un volume de transactions réduits. Actuellement, une trentaine d'entreprises sont cotées, pour une capitalisation légèrement inférieure à 4 % du PIB en 2012, contre 16 % en 2005. La Bourse de Riga fait partie de l'indice Baltic Nasdaq avec les places boursières de l'Estonie et de la Lituanie, ce qui permet des cotations groupées, harmonisées et économiquement rentables. Le manque de liquidité s'explique par des facteurs d'offre et de demande : l'absence de grandes sociétés privées opérant sur le marché et un intérêt limité des investisseurs pour les entreprises de taille plus modeste (World Bank, 2012). En termes de demande, plusieurs facteurs ont été invoqués pour justifier la faiblesse de la demande de financements par émission d'actions, dont la fraude fiscale, les déclarations délibérément erronées et la corruption très répandues (Cunska et al., 2013). Néanmoins, une poursuite du développement du marché financier letton est possible. Les investisseurs institutionnels englobent 27 fonds de pension publics qui, du fait de la réforme des retraites en cours, ont davantage de fonds sous mandat de gestion. La réglementation actuelle des fonds de pension insiste trop sur les rendements à court terme, ce qui restreint leur horizon d'investissement dans les faits (World Bank, 2012).

Le capital-risque, qui est l'une des principales autres sources de financement, en particulier pour les sociétés en forte croissance qui souhaitent diversifier leurs financements, existe en Lettonie. Les estimations d'avant-crise du marché du capital-risque, à savoir environ 0.3 % du PIB (Laizans and Lace, 2009), ont placé la Lettonie au-dessus de la moyenne régionale (0.2 % du PIB). Les Fonds structurels de l'UE ont procuré des ressources supplémentaires pour cette activité. Depuis 2005, plusieurs vagues de fonds ont été affectés aux investisseurs nationaux comme internationaux, à condition d'être comparables aux capitaux privés, avec des réussites diverses. Une initiative régionale a abouti en 2012 à la création du Baltic Investment Fund, doté d'un capital programmé de 200 millions EUR à investir au cours des dix prochaines années. Qui plus est, quelque 2 millions EUR sont disponibles pour financer la phase de lancement des entreprises de haute technologie. Une

utilisation efficace de ces fonds nécessite une formation et des connaissances générales de la part des entrepreneurs comme des investisseurs privés potentiels afin d'éviter une captation sectorielle (Avots et al., 2012).

### **Faire face aux obstacles aux échanges et à l'investissement**

La Lettonie a un régime d'IDE ouvert, comme en témoigne l'indice de *restrictivité de la réglementation de l'IDE* de l'OCDE, qui est inférieur à la moyenne de l'OCDE (OECD, 2016, à *paraître*). Les IDE ne font l'objet d'aucune restriction horizontale, à l'exception de la propriété de terres dans les régions frontalières et dans les zones protégées et de terres contenant des gisements miniers importants pour l'État. Pour ce qui est des investissements directs entrants, des restrictions s'appliquent dans l'agriculture et la foresterie, l'industrie minière, le transport aérien, les jeux de hasard et loteries et les services de sécurité.

Les indicateurs de facilitation des échanges de l'OCDE montrent que la Lettonie fait mieux que la moyenne pour plusieurs d'entre eux. Cependant, la coopération intérieure et extérieure avec l'organisme présent aux frontières semble problématique. Le pays pourrait remédier à ce problème en mettant en place un « guichet unique » pour les questions liées aux douanes, en renforçant la coopération et la coordination des documents et des contrôles physiques aux frontières entre les divers organismes présents aux frontières, en accélérant les procédures de dédouanement pour les biens périssables et en simplifiant les droits et redevances (OECD, 2016, à *paraître*).

Les autorités, bien conscientes de l'importance du transport maritime, ont créé à la fin des années 90 deux ports francs et une zone économique spéciale dans les principales villes portuaires. 40 % du commerce russe transite toujours par les ports de la mer Baltique orientale. Riga est le plus grand port letton. Il prend essentiellement en charge des marchandises solides en vrac comme le charbon plutôt que des conteneurs. Les autres ports importants sont notamment Ventspils et Liepaja. Globalement, la Lettonie se classe troisième en termes de biens manutentionnés par habitant, juste derrière la Norvège et l'Estonie. On estime que jusqu'à 80 % de ces biens sont des marchandises en transit. Les entreprises situées dans les ports francs et la zone économique spéciale peuvent bénéficier de remboursements élevés (80 %) sur l'impôt sur les sociétés, l'impôt retenu à la source pour les dividendes, les frais de gestion et les paiements relatifs à l'utilisation des droits de propriété intellectuelle pour les non-résidents. Une taxe sur la valeur ajoutée nulle s'applique en outre à la plupart des biens et services achetés ou exportés, y compris aux travaux de construction. Ces conditions d'activité favorables ont récemment été prolongées jusqu'en 2035. Des accords semblables existent dans les ports des deux autres pays baltes.

Des études récentes portant sur la position concurrentielle des ports baltes mettent en évidence plusieurs défaillances. Si les ports baltes sont dans l'ensemble considérés comme plus flexibles et ayant des frais de manutention inférieurs à ceux des ports nordiques, le manque de transparence des décisions, l'absence d'indépendance des conseils d'administration des ports et la responsabilisation collective insuffisante ont été soulignés (KPMG, 2013, World Bank, 2013). Les trois principaux ports sont dirigés par trois autorités publiques et contrôlés directement par le gouvernement. Les représentants de l'État au conseil d'administration des ports sont des fonctionnaires nommés pour des raisons politiques. Ils ont changé récemment au moment du remaniement ministériel au sein du gouvernement. Cela fait écho au manque de transparence dans la gouvernance des entreprises publiques, comme indiqué plus haut, ce à quoi il faut remédier.

## Stimuler l'accumulation de capital humain

La population active lettone a un bon niveau de formation. Environ un tiers des personnes économiquement actives a suivi des études supérieures, soit une nette hausse par rapport à la proportion d'il y a dix ans (environ 20 %). Le taux de diplômés de l'enseignement secondaire est lui aussi élevé puisque 80 % de la cohorte d'âge actif ont au moins suivi des études du deuxième cycle du secondaire. Le système d'enseignement a fait l'objet de réformes importantes durant la transition et les étudiants obtiennent des résultats relativement bons. Les résultats du PISA se situent au niveau de la moyenne de l'OCDE ou juste en dessous et le pourcentage d'élèves ne possédant pas les compétences de base (c'est-à-dire sous le niveau 2 de compétence) est en deçà de la moyenne de l'OCDE (graphique 2.11). Toutefois, environ 15 % de la population totale n'a reçu qu'une formation de base et la sortie prématurée de jeunes du système scolaire, en particulier de garçons, constitue un problème à long terme pour les pouvoirs publics.

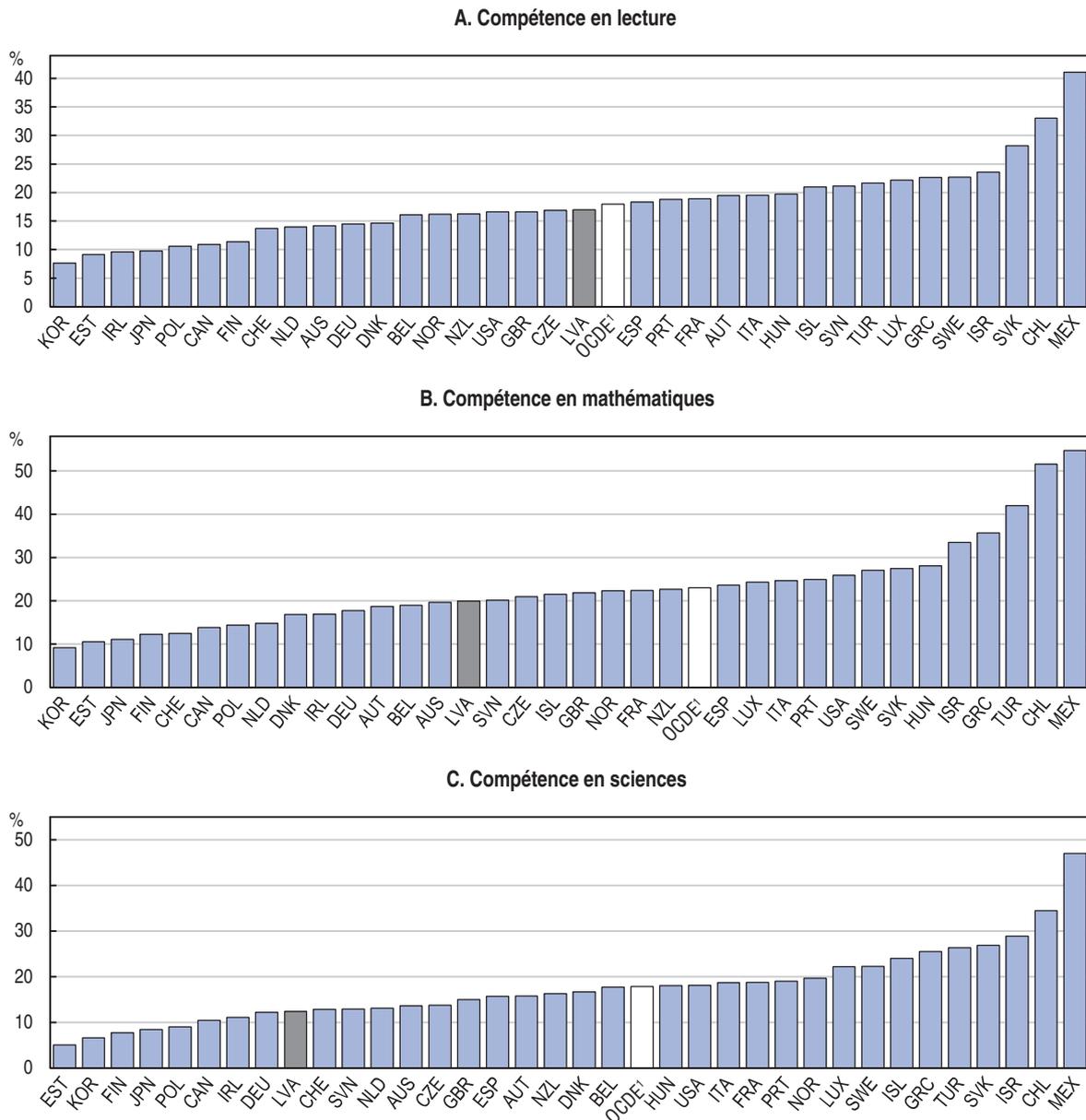
Les taux d'emploi des personnes ayant suivi des études supérieures sont élevés par rapport aux pays de l'OCDE les plus performants. Cependant, on relève un écart de taux d'emploi considérable entre ceux qui ont suivi des études secondaires et une formation de base (graphique 2.12). L'écart est moindre pour les cohortes plus jeunes, ce qui peut indiquer qu'il est difficile de conserver des compétences adéquates après la sortie du système scolaire mais aussi que les cohortes plus jeunes ont de meilleures compétences sur le marché du travail (sachant que les cohortes plus âgées ont étudié dans le contexte de l'économie planifiée). Le niveau d'instruction des chômeurs montre que les diplômés de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) et de l'enseignement secondaire général et professionnel représentent plus de 60 % des chômeurs et que la part des personnes ayant suivi une formation de base s'élève à 20 %. Parmi la population inactive, les personnes n'ayant suivi qu'une formation de base dominent.

Malgré l'embellie récente de la conjoncture, le taux de chômage demeure élevé (11 %). Il est principalement de nature structurelle. Les diverses estimations du taux de chômage non accélérateur de l'inflation restent élevées (10-13 %), ce qui met en évidence une inadéquation des compétences (IMF, 2014), même si les estimations de ce taux dans une économie en situation de rattrapage sont très incertaines. À titre d'exemple, une enquête portant sur le secteur manufacturier a fait apparaître que 76 % des salariés présentent une forme d'inadéquation des compétences à leur poste actuel et que la moitié d'entre eux manque de compétences (Purtins and Zumente, 2011). Une part importante de la population active lettone a étudié sous le régime soviétique. Compte tenu de la faible participation à l'apprentissage tout au long de la vie et de la persistance de l'activité informelle, une grande partie de la population d'âge actif ne possède pas les compétences pour devenir plus productive.

En dépit du taux de chômage élevé, des tensions se font jour. Le marché du travail letton connaît une émigration importante. Depuis le début du siècle, la Lettonie a perdu environ 14 % de sa population d'âge actif après plusieurs vagues d'émigration (Hazans, 2012). Plus de la moitié des migrants étaient âgés de moins de 34 ans au moment du départ. Concernant leur niveau d'instruction, 60 % d'entre eux avaient achevé des études secondaires et 24 % des études supérieures. Au cours de la période 2008-13, le pays a subi une perte de quelque 8 % de sa population totale du fait des migrations et les émigrants étaient pour l'essentiel jeunes et relativement bien formés (OECD, 2013). Si les migrants de retour dans leur pays affichent souvent une productivité plus élevée, seuls

Graphique 2.11. **Pourcentage d'élèves ne possédant pas les compétences de base**

Pourcentage d'élèves sous le niveau 2 de compétence

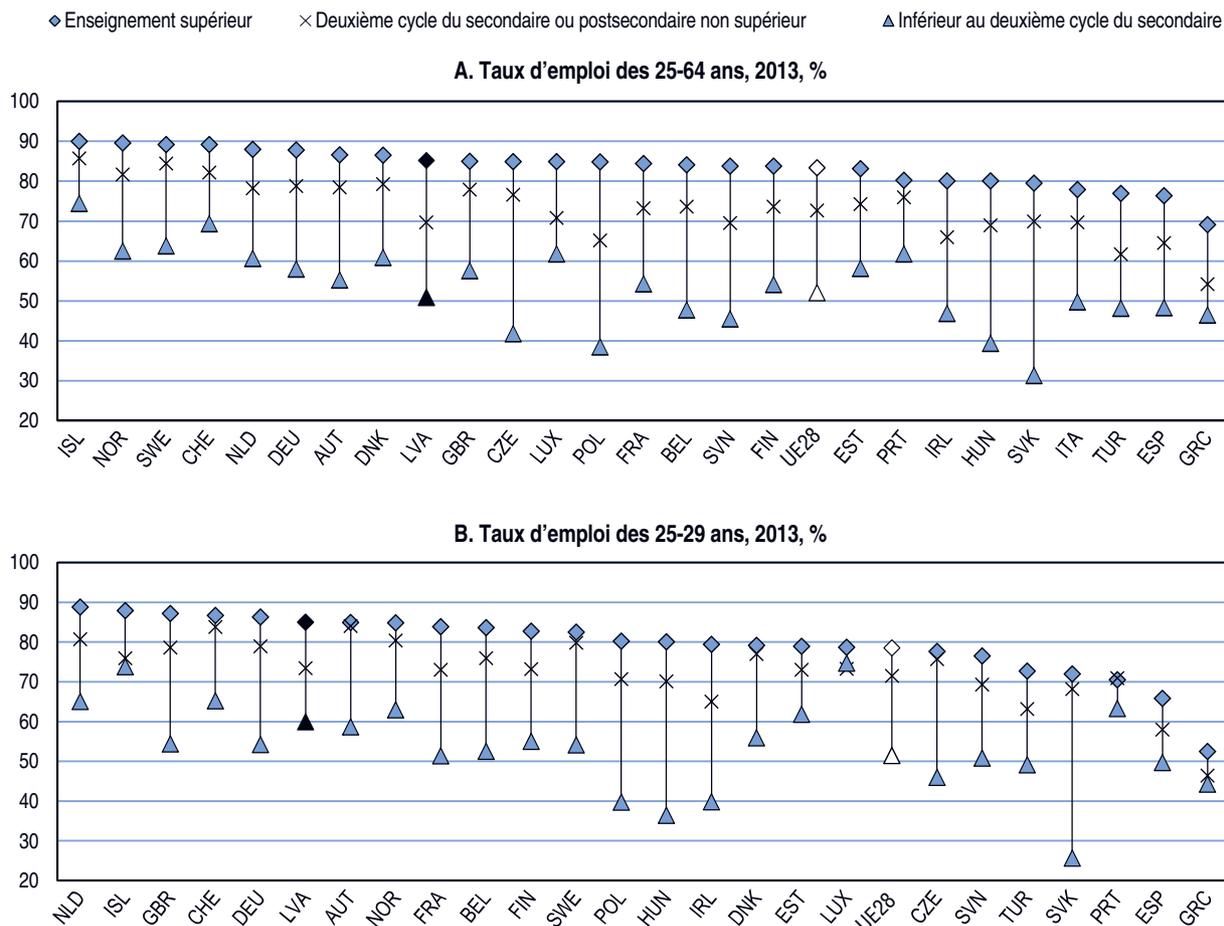


1. Moyenne de l'OCDE.

Source : OECD (2014), *Résultats du PISA 2012 : Savoirs et savoir-faire des élèves* (volume I, édition révisée, février 2014), tableau I.4.1a, tableau I.2.1b et tableau I.5.1b.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183974>

quelques-uns rentrent véritablement au pays. Par ailleurs, des tensions sur les salaires apparaissent. Le salaire trimestriel moyen a progressé de 7 % au début de l'an dernier, soit une accélération par rapport aux années d'après-crise précédentes, lorsque la croissance des salaires était plus modérée (environ 4 %). Cela s'explique par une augmentation du salaire minimum légal mais aussi par la survenue d'une inadéquation des compétences dans certains secteurs comme indiqué plus haut.

Graphique 2.12. **Les taux d'emploi des personnes ayant un moindre niveau d'instruction sont inférieurs à ceux des pays de l'OCDE les plus performants**



Source : Base de données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183983>

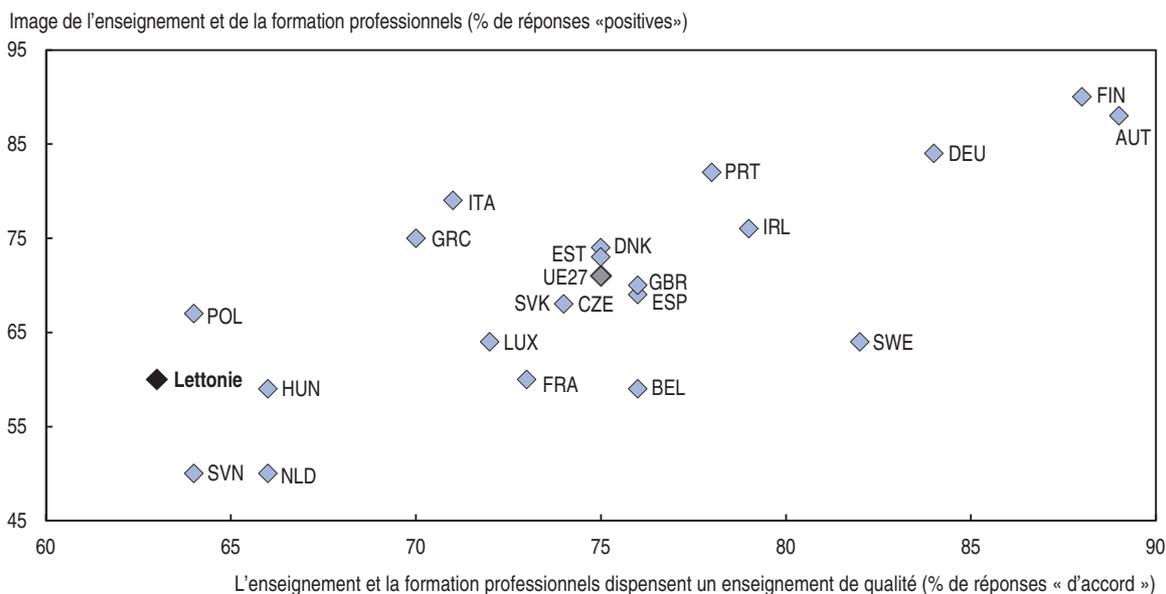
### **L'amélioration de l'enseignement et de la formation professionnels vient à point nommé**

Un investissement soutenu dans les compétences des jeunes déterminera la capacité des pays à faire face à différents chocs et à tirer le meilleur parti de la mondialisation, des progrès technologiques et des innovations. Un système scolaire performant est important pour une transition efficace entre l'école et le monde du travail et de nombreux pays ont récemment manifesté un intérêt renouvelé pour les programmes d'EFP et d'apprentissage (OECD, 2012). Dans l'ensemble des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, 76 % des personnes diplômées des filières professionnelles du deuxième cycle du secondaire ou du post-secondaire non supérieur ont un emploi. C'est 5 points de plus que le pourcentage de personnes dont le diplôme le plus élevé a été obtenu dans les filières générales du deuxième cycle du secondaire.

Les autorités lettones se fixent pour objectif que la moitié des étudiants opte pour les filières professionnelles et l'autre pour l'enseignement général dans le secondaire d'ici à 2020. Leur tâche sera difficile car la répartition actuelle entre EFP et enseignement général pour les étudiants du secondaire était de 39/61 au cours de l'année scolaire 2012-13.

Des taux d'inscription élevés à l'EFP peuvent être observés dans des pays comme l'Autriche, la Belgique et la République tchèque. Pour le moment, l'EFP ne jouit pas d'une très bonne image en Lettonie. D'après l'Enquête Eurobaromètre de 2011, le pourcentage de personnes estimant que l'EFP dispense un enseignement de qualité était nettement inférieur à la moyenne de l'UE (graphique 2.13).

Graphique 2.13. **Image et qualité ressentie de l'enseignement et de la formation professionnels**



Source : Commission européenne, Eurobaromètre spécial, « Attitudes towards vocational education and training », Report, septembre 2011. StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183998>

Une vaste réforme de l'enseignement et de la formation professionnels est en cours. Elle implique l'ensemble des parties prenantes via douze Conseils d'experts sectoriels qui englobent des représentants de l'État, des employeurs et des salariés.

- Le réseau actuel d'établissements d'EFP est en train d'être simplifié afin de réduire de moitié le nombre d'écoles et de moderniser leurs équipements. Parmi elles, 14 ont obtenu le statut de centre de compétences, dans la mesure où elles remplissaient des critères comme le nombre de programmes mis en œuvre, la capacité à proposer un enseignement destiné aux adultes, l'orientation professionnelle, etc. En s'appuyant sur la coopération entre les parties prenantes à l'échelle régionale et sectorielle, les centres offriront un recyclage aux actifs occupés et aux chômeurs ainsi qu'une orientation professionnelle et une validation de l'apprentissage non formel et informel.
- Les prévisions à court et moyen terme des besoins du marché du travail sont en cours de formulation pour contribuer au débat national sur la composition du système éducatif.
- Un programme pilote d'apprentissage sur le lieu de travail, qui s'inspire des modèles allemand et autrichien d'EFP, a été lancé dans six établissements d'EFP. Plus d'une centaine d'étudiants s'y sont inscrits. Au cours de la prochaine année scolaire, le programme sera étendu à 300-500 étudiants afin d'évaluer la faisabilité de ce dispositif dans le cas de la Lettonie. L'un des obstacles potentiels tient à un pourcentage élevé de microentreprises, qui disposent de ressources limitées ou ont besoin de compétences très précises. Néanmoins, le programme pilote actuellement en cours a déjà suscité un vif

intérêt de la part des employeurs. La centralisation des places en apprentissage pourrait être envisagée comme l'a fait la Norvège, où les entreprises peuvent partager les places.

- Enfin, un programme de chèques a été lancé pour encourager l'apprentissage tout au long de la vie. Actuellement, il est accessible aux chômeurs et à celles et ceux qui risquent de le devenir, c'est-à-dire aux personnes âgées de plus de 45 ans qui risquent d'être victimes de l'exclusion sociale. Plus de 8 000 personnes ont participé au programme en 2014.

La réforme couvre bon nombre des aspects importants d'une stratégie équilibrée sur les compétences. Dans certains domaines, elle pourrait même aller encore plus loin. Les établissements d'EFP sont gérés par quatre ministères et collectivités locales différents, même si les écoles relèvent pour la plupart de la responsabilité du ministère de l'Éducation et de la Science. Une coordination adaptée entre ces organismes devrait permettre d'appliquer les normes nationales. Des programmes modulaires sont en cours d'élaboration, ce qui est une bonne chose. Il est essentiel d'offrir la possibilité de perfectionner aussi les compétences de base en lecture, en écriture et en calcul. Pour favoriser une amélioration des compétences des actifs occupés, les horaires des programmes doivent permettre aux adultes de concilier leurs obligations professionnelles et domestiques.

Le recours aux services d'orientation professionnelle n'est pas très fréquent (Eurobarometer, 2011). L'orientation professionnelle est défaillante dans de nombreux pays de l'OCDE et intervient de manière très inégale dans le cursus scolaire (OECD, 2010). Souvent, les organismes qui proposent ces services ne connaissent pas suffisamment les problèmes liés au marché du travail. Parfois, l'orientation professionnelle joue un rôle secondaire par rapport à l'accompagnement psychologique, en plus d'être éclatée puisque divers organismes ayant leurs propres intérêts et priorités offrent des services de cette nature. En Lettonie, l'Agence nationale pour l'emploi et l'Agence nationale pour le développement de l'éducation se partagent la responsabilité de l'orientation professionnelle. Une structure consultative plus vaste, le Conseil de coopération pour le système d'orientation professionnelle, existe aussi et les centres de compétences qui viennent de voir le jour sont aussi appelés à remplir une mission d'orientation professionnelle. Il est important de nouer des partenariats avec les employeurs et de définir un cadre indépendant pour favoriser une orientation professionnelle objective (OECD, 2010).

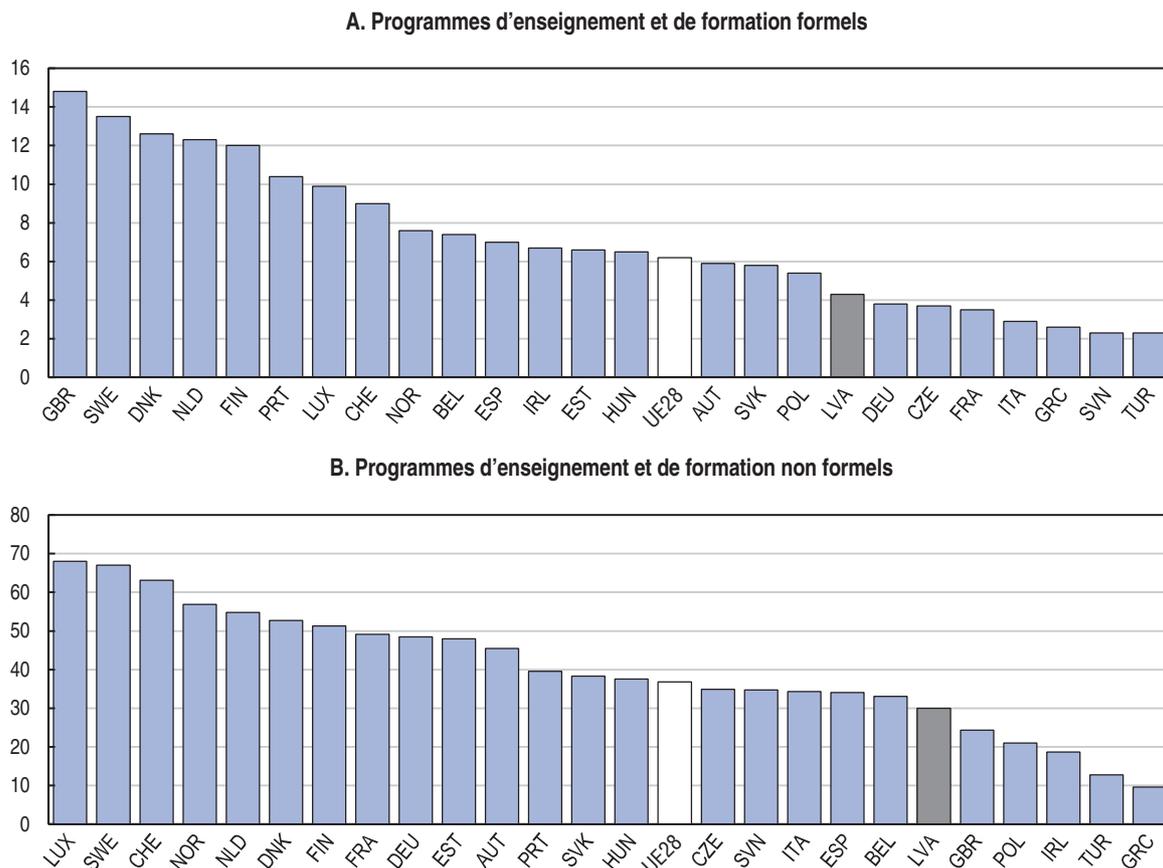
Les recommandations figurant dans OECD (2010) soulignent qu'il est essentiel de faire de l'orientation professionnelle une profession distincte et indépendante de l'accompagnement psychologique et de mettre à disposition des ressources suffisantes pour assurer un service à un stade précoce. Avant la crise, des financements supplémentaires issus des fonds de l'UE étaient disponibles pour la formation des enseignants et pour l'orientation mais, pendant le ralentissement de l'activité, ces financements ont pris fin. Actuellement, les écoles peuvent financer l'orientation professionnelle à partir des transferts des administrations publiques au profit de l'éducation, même s'il est difficile de connaître le montant des sommes réellement dépensées. Imposer des stages de courte durée vers la fin de la période de scolarité obligatoire pourrait contribuer à mettre davantage l'accent sur cette question.

### ***La formation des salariés et l'apprentissage tout au long de la vie méritent l'attention***

L'apprentissage tout au long de la vie n'est pas suffisamment développé et les taux de participation de la population d'âge actif à des programmes d'enseignement et de formation formels et non formels sont faibles (graphique 2.14). Dans l'ensemble des pays

Graphique 2.14. **La participation à l'apprentissage tout au long de la vie est faible**

Taux de participation à des programmes d'enseignement et de formation formels ou non formels, 25-64 ans, 2011, %



Note : D'après l'enquête sur l'éducation des adultes (AES). La période de référence de l'enquête est l'année qui précède l'entretien. Données de 2007 pour la Turquie.

Source : Base de données d'Eurostat.

de l'OCDE, environ 40 % des adultes participent à des programmes d'enseignement et de formation formels et non formels et la proportion varie énormément, de 60 % en Nouvelle-Zélande et en Suède à 15 % en Grèce et en Hongrie. Selon les résultats de l'enquête PIAAC (Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes), dans la plupart des pays de l'OCDE, les adultes qui possèdent déjà une solide maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul sont beaucoup plus susceptibles de suivre des programmes d'enseignement et de formation complémentaires destinés aux adultes. Dès lors, faire participer les travailleurs peu qualifiés devrait être une priorité, d'autant plus que leurs taux d'emploi sont généralement moindres (OECD, 2013c).

Les minorités ont été pénalisées de manière disproportionnée par la récession en termes d'emploi, ce qui laisse penser que ces groupes devraient aussi faire partie des priorités des pouvoirs publics. Cet état de fait pourrait être en partie imputable à la distribution inégale du taux de chômage dans le pays. Ce taux est en effet plus élevé dans la partie orientale, où la proportion de minorités est plus forte. Pour autant, les facteurs qui expliquent ces résultats n'ont pas encore été totalement identifiés. Un niveau d'études

plutôt inférieur et la méconnaissance de la langue lettone jouent assurément un rôle. L'offre publique insuffisante de cours de langue lettone à visée générale et professionnelle pour la population adulte constitue l'un des obstacles à une meilleure intégration des minorités ethniques (Hazans, 2011). La formation linguistique dispensée par le service public de l'emploi depuis 2012 à l'attention des chômeurs peut aussi être suivie par les actifs occupés qui risquent de perdre leur emploi. Les efforts visant à aider les minorités à acquérir les compétences demandées sur le marché du travail devraient être poursuivis, parallèlement à l'offre de cours de langue lettone à visée professionnelle.

Une déduction fiscale pour des formations est prévue au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les employeurs peuvent comptabiliser les frais de formation dans leurs dépenses professionnelles. Compte tenu du faible montant de l'impôt sur les sociétés, les incitations fiscales du côté de l'employeur ne sont peut-être pas souhaitables, sans parler de la perte d'efficacité potentielle de ces incitations. Des éléments portent à croire qu'un sous-investissement dans l'apprentissage des adultes découle souvent d'obstacles en termes de demande (OECD, 2013b). Si beaucoup ne sont tout simplement pas conscients de la nécessité et des effets positifs de la formation continue, d'autres ont du mal à dégager du temps en raison de leurs obligations professionnelles et familiales. Le coût et le rendement de l'investissement dans l'apprentissage tout au long de la vie peuvent aussi se révéler problématiques.

Les syndicats et les employeurs participent actuellement aux discussions relatives à l'établissement de normes professionnelles dans le cadre des Conseils d'experts sectoriels, qui s'inscrivent dans la réforme en cours de l'EFP. C'est une initiative bienvenue car l'expérience de pays comme la France, la Finlande et l'Allemagne montre que l'implication des partenaires sociaux est utile pour définir le contenu de la formation et encadrer sa mise en œuvre (Bassanini et al., 2005).

Améliorer l'accès à un enseignement de qualité et prévenir l'échec scolaire en premier lieu devraient stimuler la demande de formation et d'apprentissage des adultes sur le long terme. Dans le même temps, les entreprises doivent surmonter divers obstacles à l'investissement dans la formation de leurs salariés comme le temps, les pressions découlant de la charge de travail, les ressources et les coûts. Les PME sont beaucoup plus susceptibles d'avoir recours à des méthodes informelles de perfectionnement des compétences qu'à des méthodes formelles (OECD, 2012). Dans le contexte des PME et microentreprises en Lettonie, les mesures devraient privilégier les incitations à opter pour des programmes de formation formels et la reconnaissance des méthodes informelles de perfectionnement des compétences. Les autorités ont un rôle important à jouer pour améliorer les informations relatives aux possibilités de formation et à l'apprentissage des adultes et pour garantir la portabilité des compétences. À l'instar de l'EFP, les responsabilités dans le domaine de l'apprentissage tout au long de la vie sont éclatées : dix organismes différents sont chargés de mettre en œuvre des programmes de formation de ce type. Il est difficile de savoir si, à l'échelle d'un petit pays, un tel morcellement est souhaitable et ne contribue pas à ralentir la mise en œuvre de la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie. Il faudrait simplifier les responsabilités en la matière.

### **Recommandations visant à accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide**

- Évaluer régulièrement et de manière coordonnée les problèmes de productivité et utiliser les résultats de ces évaluations en vue d'une réforme de la réglementation.

#### **Améliorer le climat des affaires**

- Faire en sorte que la réglementation soit plus favorable à la concurrence en réduisant les obstacles à l'entrée, par exemple en abrogeant les réglementations qui freinent l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché pour les pharmacies.
- Continuer d'alléger les formalités administratives. Simplifier le système de délivrance d'autorisations et de permis, supprimer l'obligation d'adhérer à une chambre dans les services professionnels et réduire la complexité des procédures réglementaires.
- Mieux aligner la gouvernance des entreprises publiques sur les Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Améliorer leur direction et leur transparence en mettant en œuvre la réforme récente, notamment des normes élevées d'information financière et d'audit.
- Renforcer l'indépendance du Conseil de la concurrence et l'application du droit de la concurrence en lui donnant davantage d'autonomie administrative et financière. Garantir des règles du jeu équitables dans les secteurs où les entreprises publiques continuent à dominer.
- Continuer d'améliorer la connectivité des réseaux d'énergie avec le reste de l'Union européenne.
- Introduire un conseil d'administration dans l'ensemble des entreprises publiques tournées vers l'économie et évaluer régulièrement la logique et la nécessité d'une présence capitalistique de l'État.
- Étendre les pratiques optimales de gestion des sociétés aux autorités portuaires et aux municipalités.
- Supprimer les obstacles aux échanges et à l'investissement comme les restrictions portant sur la propriété de terres agricoles et sylvicoles. Mettre en place un guichet unique pour les questions liées aux douanes afin d'accélérer les formalités administratives transfrontalières.
- Poursuivre les efforts visant à améliorer le système judiciaire et extrajudiciaire de règlement des différends.
- Étudier la possibilité d'améliorer le financement des microentreprises par exemple en confiant cette mission au secteur des caisses de crédit mutuel, ce qui imposerait de modifier les obligations et la surveillance réglementaires.

#### **Stimuler l'accumulation de capital humain**

- Poursuivre la réforme du système d'enseignement et de formation professionnels, notamment le projet de développement de l'apprentissage sur le lieu de travail. La centralisation des places en apprentissage pourrait être envisagée, les entreprises pouvant se partager les places.
- Encourager l'apprentissage et la formation tout au long de la vie en communiquant des informations sur les possibilités de formation et sur l'apprentissage des adultes, tout en garantissant la portabilité des compétences.
- Continuer d'aider les minorités à acquérir les compétences demandées sur le marché du travail.

### **Recommandations visant à accroître la productivité et assurer une trajectoire de convergence solide (suite)**

- Continuer d'offrir des programmes de perfectionnement des compétences de base en lecture, en écriture et en calcul dans l'enseignement et la formation professionnels et l'apprentissage tout au long de la vie.
- Pour favoriser l'amélioration des compétences des actifs occupés, les horaires des programmes doivent permettre aux adultes de concilier leurs obligations professionnelles et domestiques.
- Réduire le nombre d'autorités gérant les établissements d'EFPP et simplifier les responsabilités pour la mise en œuvre de l'apprentissage tout au long de la vie.

#### **Encourager l'innovation**

- Accompagner la création de marchés de la connaissance en attribuant aux entreprises des droits de propriété intellectuelle bien définis et de qualité.
- Regrouper les infrastructures de recherche existantes. Mettre en place des incitations en faveur d'une coopération internationale en matière de recherche et d'innovation locales ainsi qu'une évaluation externe régulière.
- Évaluer les incitations fiscales à la R-D, qui viennent d'être réformées, aussi en vue d'atteindre les jeunes entreprises.

### **Bibliographie**

- Agency for the Cooperation of Energy Regulators and Council of European Energy Regulators (ACER/CEER) (2014), Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and natural Gas Markets in 2013, October 2014, Brussels.
- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith and P. Howit (2001), "Competition and Innovation: An inverted-U relationship", *Quarterly Journal of Economics*, Stanford University.
- Aleman, E. et al. (2013), "New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1104, OECD Publishing.
- Andrews, D. and C. Criscuolo (2013), "Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1046, OECD Publishing.
- Avots, K., R. Strenga and A. Paalzow (2012), "Public venture capital in Latvia", *Baltic Journal of Economics* 13 (1), Stockholm School of Economics, Riga.
- Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, M. De Paola and E. Leuven (2005), "Workplace training in Europe", *IZA Discussion Paper* No. 1640, June 2005.
- Baltic Institute of Corporate Governance (BICG) (2012), *Governance of State-Owned Enterprises in the Baltic States*, [www.corporategovernance.lt/en/news/41](http://www.corporategovernance.lt/en/news/41).
- Benkovskis, K. (2012), "Competitiveness of Latvia's Exporters", *Working Papers* 2012/03, Latvijas Banka.
- Bouis, R. and R. Duval (2011), "Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 835, OECD Publishing.
- Box, S. (2009), *OECD Work on innovation – a stocktaking of existing work*, OECD Publishing.
- Bravo-Biosca, A., C. Criscuolo and C. Menon (2012), "What Drives the Dynamics of Business Growth?", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 1, OECD Publishing.
- Blanchard, O., M. Griffiths and B. Gruss (2013), *Boom, bust, Recovery Forensics of the Latvia Crisis*, Final conference draft, 2013 brooking Panel on Economic Activity, Economic studies, Brookings Institution, Washington.
- Bloom, M. and J. Van Reenen (2002), "Patents, Real Options and Firm Performance", *The Economic Journal*, 112 (March), C97-C116.

- Competition Council (2012), Annual Report, Competition Council, Riga.
- Competition Council (2013), Annual Report, Competition Council, Riga.
- Cunsa, Z., C. Ketels, A. Paalzow and A. Vanags (2013), *Latvia Competiveness Report*, Stockholm School of Economics in Riga and Baltic International Centre for Economic Policy Studies.
- Eichengreen, B., D. Park and K. Shin (2013), "Growth slowdowns redux: New evidence on the middle-income trap", *NBER Working paper*, No. 18673.
- Erbenova, M., Y. Liu and M. Saxegaard (2011), "Corporate and household debt distress in Latvia: Strengthening the incentives for market-based approach to debt restructuring", *IMF Working paper*.
- Eurobarometer (2011), *Attitudes towards vocational education and training*, Special Eurobarometer 369, European Commission, Brussels.
- European Commission for the Efficiency of Justice (2014), "Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice", Council of Europe, [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf).
- Foreign Investors' Council in Latvia (FICIL) (2012), "Position Paper on Proposals for the Improvement of the Insolvency Process", Riga.
- Government of Latvia (2012), *National Industrial Policy*, Riga.
- Gordon, R.J. (2012): "Is the US economic growth over? Faltering Innovation confronts the six headwinds, Center for Economic Policy Research", September 2012, Insight No. 63.
- Hazans, M. (2011), "Labour market integration of ethnic minorities in Latvia", in Kahanec, M. and Zimmermann K., F. (eds.), *Ethnic Diversity in European Labour Markets: Challenges and solutions*, Edward Elgar, London.
- Hazans, M. (2012), "The Changing face of Latvian Emigration and the Changing face of Latvia", March 2012 presentation to the American Chamber of Commerce, Riga.
- IMF, (2013), "Republic of Latvia: Selected Issues", *Country Report*, No 13/28. IMF, Washington.
- IMF, (2014), *Baltic Cluster Report: Selected Issues*, IMF, Washington.
- Johansson, Å. et al. (2013), "Long-Term Growth Scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1000, OECD Publishing.
- Karnitis, E. and A. Virtmanis (2011), "Multi-sectoral Regulation of Services of General Economic Interest – Ten year Experience of Latvia", Public Utilities Commission, Riga 2011.
- Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2015), "The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming.
- KPMG, (2013), *Competitive Position of the Baltic States Ports*, KPMG Baltics.
- Laizans, T. and N. Lace (2009), "Factors Affecting Venture Capital Development: Comparing Latvia and European Markets, RTU FEEM Scientific conference on economics and entrepreneurship", Conference proceedings, Riga.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta and O. Boylaud (2000), "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 226, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/215182844604>.
- OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en>.
- OECD (2012a), *Lifelong Learning and Adults*, in OECD, *Education Today 2013: The OECD Perspective*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Better skills, Better Jobs, Better Lives 0 A strategic approach to skills policies*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *Education at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014), *OECD Science, Technology and Industry Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2015a), *Accession Review: Competition Law and Policy in Latvia*, OECD Publishing, forthcoming.
- OECD (2015b), *Review of Latvia's position relative to the OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*, OECD Publishing, forthcoming.

- OECD (2015c), *Accession briefing note Latvia: an overview of public governance arrangements*, OECD Publishing, forthcoming.
- OECD (2016), *Accession Examination of Latvia under the OECD Investment Instruments*, OECD Publishing, forthcoming.
- Palumbo, G. et al. (2013), “The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1060, OECD Publishing.
- Paalzow A. and A. Vanags (2007), “Competition in the Latvian and Baltic Grocery Retail Markets”, *SEE Riga, BICEPS Occasional Paper No. 3*, Riga.
- Public Utilities Commission (2011), *Annual Report*, Riga.
- Public Utilities Commission (2013), *Annual Report*, Riga.
- Putrins, K. and I. Zumente (2011), “Skills mismatch in Latvian manufacturing sector”, *SEE Riga Student Research Papers*, 2011:7, (136).
- Shekhar, A., R. Duval, D. Puy, Y. Wu and L. Zhang (2013), “Growth slowdowns and the middle-income trap”, *Working paper No. 13/71*, IMF, Washington.
- Soms, K. (2013), *Industrial Policy: pros and cons. A literature review*, [www.evf.lu.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/projekti/evf/konferences/konference\\_2013/report/4Session/Soms.pdf](http://www.evf.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/evf/konferences/konference_2013/report/4Session/Soms.pdf).
- Technopolis Group (2014), *Latvia – Innovation System Review and Research Assessment Exercise: Final Report*, Riga, [http://izm.izm.gov.lv/upload\\_file/2014/Latvia-systems-review\\_2014.pdf](http://izm.izm.gov.lv/upload_file/2014/Latvia-systems-review_2014.pdf).
- Westmore, B. (2013), “R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1047, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46h2rfb4f3-en>.
- World Bank (2014), *Doing Business Economy Profile: Latvia (2014)*, Washington.
- World Bank (2014), *Review of the ports sector of Latvia: Competitiveness and Governance*, Washington.
- World Bank (2012) *Financial Sector Assessment – Republic of Latvia*, June 2012.

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

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

# LETTONIE

**THÈMES SPÉCIAUX : AMÉLIORER L'EFFICIENCE DU SECTEUR PUBLIC ;  
ACCROÎTRE LA PRODUCTIVITÉ**

## Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013  
Allemagne, mai 2014  
Australie, décembre 2014  
Autriche, juillet 2013  
Belgique, février 2015  
Brésil, octobre 2013  
Canada, juin 2014  
Chili, octobre 2013  
Chine, mars 2013  
Colombie, janvier 2015  
Corée, juin 2014  
Danemark, janvier 2014  
Espagne, septembre 2014  
Estonie, janvier 2015  
États-Unis, juin 2014  
Fédération de Russie, janvier 2014  
Finlande, février 2014  
France, mars 2013  
Grèce, novembre 2013  
Hongrie, janvier 2014  
Inde, novembre 2014  
Indonésie, septembre 2012

Irlande, septembre 2015  
Islande, septembre 2015  
Israël, décembre 2013  
Italie, mai 2013  
Japon, avril 2013  
**Lettonie, février 2015**  
Luxembourg, décembre 2012  
Mexique, janvier 2015  
Norvège, mars 2014  
Nouvelle-Zélande, juin 2013  
Pays-Bas, avril 2014  
Pologne, mars 2014  
Portugal, octobre 2014  
République slovaque, novembre 2014  
République tchèque, mars 2014  
Royaume-Uni, février 2015  
Slovénie, avril 2013  
Suède, décembre 2012  
Suisse, novembre 2013  
Turquie, juillet 2014  
Union européenne, avril 2014  
Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-lva-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-lva-2015-fr).

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

**Volume 2015/5**  
**Février 2015**

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2015  
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-22849-8  
10 2015 04 2 P



9 789264 228498