



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 7.4.2004
COM (2004) 238 final

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

**concernant l'actualisation pour 2004 des grandes orientations des politiques
économiques des États membres et de la Communauté
(période 2003-2005)**

(présentée conformément à l'article 99, paragraphe 2, du traité CE)

TABLE DES MATIÈRES

I.	Orientations générales des politiques économiques	3
1.	La stratégie actuelle demeure valable.....	3
2.	Le contexte économique s'améliore	4
3.	Intégrer les dix nouveaux États membres dans les GOPE 2003-05	5
3.1	Des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité.....	6
3.2	Des réformes économiques visant à renforcer le potentiel de croissance de l'Europe	7
3.3	Renforcer le caractère durable de la croissance.....	10
II.	Orientations des politiques économiques par pays.....	12
1.	Belgique.....	12
2.	Danemark	12
3.	Allemagne.....	12
4.	Grèce	13
5.	Espagne.....	14
6.	France	14
7.	Irlande.....	15
8.	Italie.....	15
9.	Luxembourg	16
10.	Pays-Bas	16
11.	Autriche	17
12.	Portugal.....	17
13.	Finlande.....	18
14.	Suède	18
15.	Royaume-Uni	18
16.	Chypre	19
17.	République tchèque	22
18.	Estonie	27
19.	Hongrie	31
20.	Lettonie.....	36
21.	Lituanie.....	41
22.	Malte.....	46
23.	Pologne	50
24.	Slovaquie	56
25.	Slovénie	60

I. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

1. LA STRATÉGIE ACTUELLE DEMEURE VALABLE

Le 26 juin 2003, le Conseil a adopté une recommandation sur les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) des États membres et de la Communauté pour la période 2003-2005.¹ Ces orientations définissent la stratégie de politique économique à moyen terme de l'UE, et mettent l'accent sur la contribution que les politiques *économiques* peuvent apporter à la réalisation de l'objectif stratégique de Lisbonne. Elles s'articulent autour de trois idées force:

- des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité;
- le renforcement du potentiel de croissance de l'Europe par des réformes économiques;
- le renforcement du caractère durable de la croissance.

Se fondant sur les résultats de la première évaluation des suites données aux GOPE 2003-05, tels que présentés dans le rapport de mise en oeuvre², ainsi que sur les orientations du Conseil européen du printemps 2004, la présente recommandation actualise et complète la stratégie actuelle. Aucun ajustement majeur des politiques justifiant de modifier les orientations générales n'est jugé nécessaire. L'accent est mis, dans cette mise à jour, sur l'intégration des dix nouveaux États membres dans le cadre existant de coordination des politiques économiques.

Cette première partie de la recommandation contient un certain nombre de considérations relatives à l'application aux nouveaux États membres des orientations générales énoncées dans les GOPE 2003-2005. Ces orientations générales restent toutes valables et demeurent inchangées. Elles s'appliquent à tous les États membres ainsi qu'à la Communauté. Afin de compléter la stratégie existante, la partie II présente, quant à elle, des recommandations spécifiques adressées à chacun des 10 nouveaux États membres. Elle inclut aussi une mise à jour des notes par pays concernant l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni pour tenir compte des ajustements apportés aux politiques budgétaires.

¹ Recommandation au Conseil, du 26 juin 2003, sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (pour la période 2003-05), 2003/555/CE, publiée au Journal officiel n° L 195/1 du 1^{er} août 2003.

² Communication de la Commission intitulée «Premier rapport sur la mise en oeuvre des grandes orientations de politique économique 2003-05», COM(2004)20 final, adoptée le 21 janvier 2004.

2. LE CONTEXTE ECONOMIQUE S'AMELIORE

Soutenue par une amélioration générale du contexte international, la reprise économique a fini par s'installer dans l'UE. La croissance du PIB s'est progressivement renforcée depuis l'adoption des GOPE durant l'été 2003, les exportations jouant un rôle moteur au début du processus, malgré l'appréciation de l'euro. Les conditions sont également réunies pour un redressement de la demande intérieure: la confiance est en hausse parmi les entreprises et les consommateurs, les taux d'intérêt sont à un point bas historique et le cours des actions remonte. Dans ce contexte, les prévisions économiques du printemps 2004 tablent sur la poursuite de la reprise et sur le fait que la croissance atteindra son niveau potentiel vers la fin de 2004. Il importe de consolider ces premiers acquis. En décembre 2003, le Conseil européen a approuvé le lancement d'une action ciblée visant à promouvoir une croissance durable.

On s'attend à ce que l'inflation tombe en deçà de 2% au cours de l'année 2004 et continue de régresser en 2005. Le relèvement des prix administrés et celui des impôts indirects feront certes pression à la hausse en 2004, mais la disparition des effets temporaires des augmentations passées de certains prix alimentaires jouera en sens inverse. De la même façon, l'appréciation de l'euro freinera la hausse des prix. Elle a déjà permis par exemple d'absorber en grande partie l'augmentation des prix du pétrole exprimés en dollars. Comme on s'attend en outre au maintien de la modération salariale à moyen terme et à un redressement cyclique de la productivité de la main-d'œuvre, la croissance des coûts de main-d'œuvre unitaires nominaux pourrait nettement fléchir, ce qui contribuerait à la stabilité des prix.

Le marché du travail tend à refléter avec un certain retard l'évolution de la situation économique. Après avoir stagné en 2003, l'emploi devrait donc bénéficier du renversement de tendance et du redémarrage général de l'activité qui s'est dessiné durant la seconde moitié de l'année passée. Cependant, étant donné le caractère graduel de cette reprise, il ne devrait connaître qu'une progression modeste cette année avant de s'améliorer plus nettement en 2005.

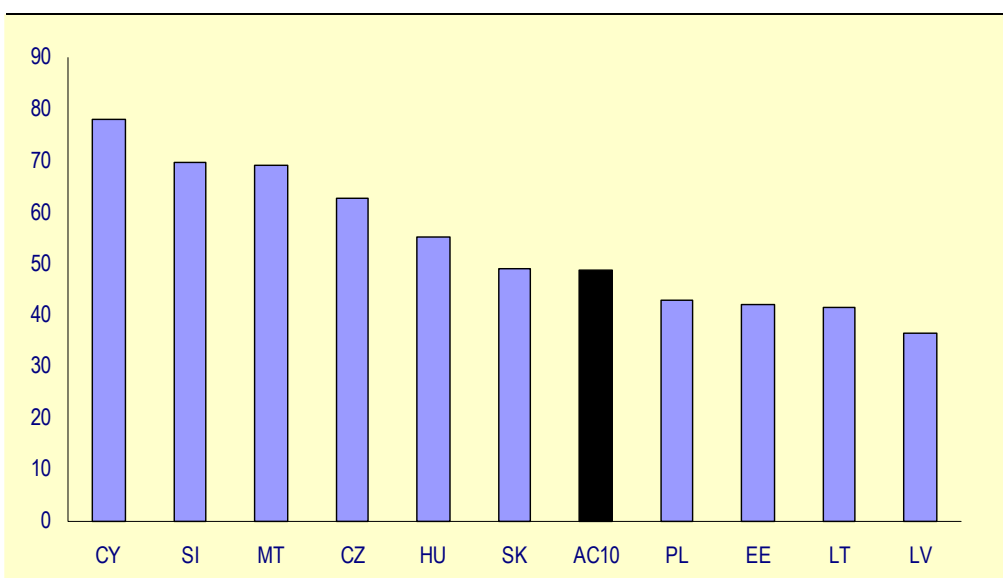
D'une manière générale, la situation économique évolue conformément aux attentes qui prévalaient lors de l'adoption de la stratégie de politique économique à moyen terme: l'activité redémarre, bien qu'à un rythme modéré, et les perspectives pour 2004-05 ne laissent pas entrevoir de déséquilibre macroéconomique nécessitant un changement de cap. En même temps, les prévisions illustrent la lenteur persistante de la capacité d'ajustement de l'économie communautaire et le faible niveau de sa croissance potentielle. Il est par conséquent essentiel de tirer pleinement parti de l'amélioration des conditions économiques pour progresser de manière décisive dans l'adoption des mesures de réforme structurelle et combler le retard pris en la matière. Le redressement actuel de l'activité pourrait être encore stimulé par l'adoption de politiques macroéconomiques saines et une mise en oeuvre déterminée de toutes les réformes propres à renforcer la croissance décrites dans les GOPE 2003-05.

3. INTEGRER LES DIX NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES DANS LES GOPE 2003-05

L'adhésion de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovénie le 1^{er} mai 2004 constituera un événement majeur dans l'histoire de l'Union.

L'élargissement insufflera un nouveau dynamisme économique, dont les effets multiples se renforceront mutuellement. Le potentiel de croissance des nouveaux États membres est estimé à 4% par an environ, eu égard notamment aux solides progrès accomplis ces dernières années en matière de réformes structurelles et institutionnelles. Le marché intérieur se verra étendu à 455 millions de citoyens. En même temps, malgré les progrès récents, il ne faut pas perdre de vue que leur situation de départ est différente, et que ces pays ne représenteront à eux tous, dans un premier temps, que 5% du PIB de l'Union. Avec des niveaux de revenu inférieurs à la moitié de ceux de l'UE-15 en moyenne, le principal défi consistera pour eux à réaliser une convergence réelle à long terme, en même temps que nominale à court et moyen terme.

Graphique 1: PIB par habitant, 2003 (UE-15=100)



Source: Services de la Commission (Eurostat, indicateurs structurels).

Les problèmes structurels auxquels font face les nouveaux États membres ne diffèrent pas fondamentalement de ceux que rencontrent les membres actuels, même si certains sont plus astreignants.³ La stratégie de politique économique actuelle apparaît donc globalement appropriée. Il est crucial, étant donné l'ampleur des défis que ces pays doivent surmonter, de trouver un juste équilibre entre les différentes exigences. Par exemple, n'ayant pas encore achevé leur transition structurelle vers une économie de marché moderne axée sur les services, la plupart des pays adhérents doivent poursuivre des politiques favorisant une convergence réelle. L'UE participera de manière importante à ce processus en investissant dans

³ Économie européenne, Occasional Paper n° 4, «Key structural challenges in the acceding countries: the integration of acceding countries into the Community's economic policy co-ordination processes», Comité de politique économique, juillet 2003.

les régions en retard par l'intermédiaire de ses fonds structurels et de cohésion ainsi que de la Banque européenne d'investissement. Cependant, les budgets nationaux devront eux aussi pourvoir aux besoins de financement importants liés à la nécessité de moderniser la base de capital physique et humain, et il appartiendra aux responsables des finances publiques de faire face aux pressions sur les dépenses résultant de l'achèvement des réformes de transition, sans enfreindre la discipline budgétaire. Parallèlement, étant donné qu'ils démarrent en moyenne avec un déficit budgétaire de quelque 6% du PIB, ces pays devront impérativement procéder au nécessaire assainissement de leurs finances publiques afin d'asseoir leur stabilité macroéconomique.

Les sections qui suivent passent en revue la stratégie actuelle de politique économique en mettant l'accent sur les orientations générales ou les domaines qui, compte tenu des circonstances propres à la plupart des pays adhérents, pourraient justifier un allongement de la période d'ajustement. Il faut souligner que les différences sont sensibles d'un pays adhérent à l'autre. Tenant compte de ces écarts, tant sur le plan des résultats économiques que des perspectives, des structures et des institutions, la partie II de la présente mise à jour formule un certain nombre de recommandations spécifiques à l'attention de chacun de ces pays.

3.1 Des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité

Des politiques macroéconomiques saines contribuent de manière essentielle à soutenir la croissance et l'emploi et à préserver la stabilité des prix. À l'instar des États membres actuels, les nouveaux adhérents devraient viser une expansion équilibrée tirant pleinement parti du potentiel de croissance. En outre, dans la plupart de ces pays, les politiques macroéconomiques devront aussi servir d'appui à l'achèvement de la transition structurelle vers une économie plus axée sur les services.

Les nouveaux États membres devront rechercher une synergie puissante entre les nécessaires réformes structurelles et les politiques macroéconomiques qui fondent la stabilité. Les régimes de taux de change, qui constituent un volet important du cadre général de politique économique et monétaire, devraient être orientés vers la réalisation d'une convergence réelle ainsi que d'une convergence nominale durable. La participation au MCE II, un certain temps après l'adhésion, devrait faciliter les choses. Une politique monétaire crédible autorisera une nouvelle baisse des taux d'intérêt à long terme, propice à la fois au niveau d'investissement élevé et à l'assainissement budgétaire indispensables.

En ce qui concerne la nécessité «d'atteindre ou de maintenir des positions budgétaires saines», il importe de fixer un calendrier adéquat, qui permette de procéder à l'assainissement budgétaire nécessaire tout en offrant une orientation budgétaire capable de soutenir la transition. La surveillance budgétaire des nouveaux États membres commencera par l'examen de leurs programmes de convergence. Une attention particulière sera prêtée aux circonstances propres à chacun, et notamment à leur situation budgétaire initiale, aux changements structurels en cours dans l'économie ainsi qu'au risque éventuel résultant de déséquilibres de la balance courante et d'une forte croissance du crédit. Il pourrait être approprié, d'un point de vue économique, de prévoir une période d'ajustement de plusieurs années dans certains cas, lorsque le déficit à corriger dépasse 3%. Cela

permettrait aux nouveaux États membres d'assainir leurs finances publiques de façon viable, tout en achevant la restructuration de leur économie. D'une manière générale, l'efficacité des dépenses publiques pourrait être considérablement renforcée par leur réorientation vers des investissements rentables et porteurs de croissance dans le capital physique et humain, la recherche et l'innovation. En outre, un élargissement de l'assiette des impôts frappant le travail, ainsi qu'une amélioration du recouvrement fiscal garantissant des montants de recettes appropriés, faciliterait la réduction des taux desdits impôts (y compris celle du taux élevé des cotisations de sécurité sociale).

Tableau 1: indicateurs macroéconomiques pour 2003, pays adhérents et États membres actuels

	PA-10	UE-15
Croissance du PIB réel (% par an)	3,6	0,8
Inflation (% par an)	2,1	2,0
Balance courante (% du PIB)	-3,7	0,3
Chômage (%)	14,3	8,0
Soldes budgétaires (% du PIB)	-5,7	-2,6

«PA-10» désigne les dix pays adhérents.
Source : Services de la Commission (Eurostat, indicateurs structurels)

En 2003, le déficit de la balance courante a atteint quelque 3¾ % du PIB en moyenne dans les nouveaux États membres, reflétant à la fois le processus de rattrapage en cours et l'existence d'un écart important entre l'épargne et l'investissement intérieurs. Pour certains de ces pays, par conséquent, le fait de maintenir ce déficit dans une fourchette où il est possible de se procurer des financements sains à l'extérieur constituera un défi macroéconomique majeur. À cet égard, il sera essentiel, pour réduire le déficit extérieur courant, de ne pas dévier de la rigueur budgétaire et d'éviter les mesures procycliques, car son financement pourrait s'avérer plus difficile une fois achevé le processus de privatisation.

Un environnement macroéconomique stable suppose des hausses de salaires nominales compatibles à la fois avec la stabilité des prix et les gains de productivité. Il importera aussi que la formation des salaires, dans les pays adhérents, soutienne la restructuration de l'économie, en reflétant mieux les différences de situation sur le marché du travail selon les entreprises, les secteurs, les régions et les professions. Au-delà, l'évolution des salaires réels devra renforcer la compétitivité extérieure de ces nouveaux États membres, étant donné la nécessité d'attirer les investissements directs étrangers.

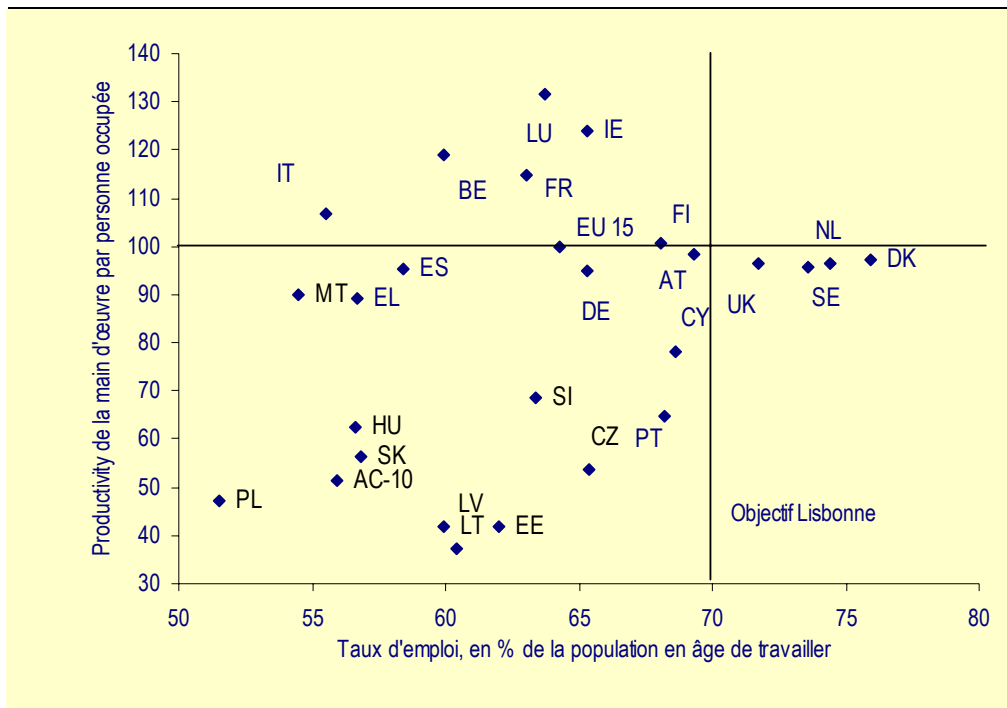
3.2 Des réformes économiques visant à renforcer le potentiel de croissance de l'Europe

Le rattrapage des niveaux de revenus est un processus à long terme. Il sera crucial de resserrer l'écart à la fois en termes de taux d'emploi et de productivité entre les pays adhérents et l'UE-15. Les orientations actuelles, qui prônent «des emplois plus nombreux et de meilleure qualité» ainsi qu'une «augmentation de la productivité et un plus grand dynamisme des entreprises», doivent, pour donner le

meilleur résultat, être mises en oeuvre complètement et de manière coordonnée.

Le rôle que peuvent jouer les politiques de l'emploi se reflète dans les orientations existantes, qui mettent l'accent sur la nécessité de faire en sorte que «le travail paie» et sur la réintégration dans le marché du travail, par une modulation adéquate des rémunérations, des personnes faiblement qualifiées notamment, ou qui vivent dans des zones plus pauvres. La situation sur le marché du travail est bien pire dans les pays adhérents, qui souffrent à la fois de taux d'emploi statiques ou en baisse, d'un chômage élevé (qui tend aussi à être de longue durée et qui frappe particulièrement les jeunes), d'un fort contingent d'inactifs et de secteurs informels étendus. Il sera donc essentiel que les efforts se concentrent sur un petit nombre de priorités susceptibles d'avoir l'impact le plus net sur les performances du marché du travail, à savoir veiller à ce que l'évolution des salaires réels reflète la croissance de la productivité, renforcer les incitations financières au travail en réformant les régimes de prélèvements et de prestations, améliorer la formation des ressources humaines entre autre en octroyant des facilités de formation continue et entreprendre les réformes adéquates de la réglementation du marché du travail. Les politiques dans ce secteur doivent appuyer les grands changements structurels en cours dans la composition sectorielle et régionale de l'emploi.

Graphique 2: Niveaux d'emploi et de productivité dans les États membres de l'UE et les pays adhérents (2002)



Source: Services de la Commission (Eurostat, indicateurs structurels).

Il sera essentiel pour les nouveaux États membres de renforcer simultanément leur taux d'emploi et la croissance de leur productivité (voir graphique 2). La restructuration en cours de leurs économies jouera un rôle décisif dans le relèvement du niveau généralement bas de la productivité. Le passage d'une économie spécialisée dans des domaines à faible valeur ajoutée et/ou à faible coût salarial à des activités à plus forte valeur ajoutée doit s'effectuer en tenant compte des avantages comparatifs actuels. Les progrès de l'intégration économique dans le marché intérieur et les mesures d'accompagnement visant à stimuler la concurrence

devraient accélérer ce processus de restructuration. L'accroissement de la concurrence nécessite d'avancer plus rapidement dans les privatisations, de recourir moins fréquemment aux prix administrés, d'alléger la charge réglementaire et de soutenir davantage l'esprit d'entreprise. Dans ce contexte, il conviendra de renforcer la capacité des autorités centrales et locales de faire respecter la législation, notamment en ce qui concerne l'entrée et la sortie du marché pour les entreprises.

Tableau 2: Indicateurs économiques pour 2003, pays adhérents et États membres actuels

	PA-10	UE-15
PIB par habitant ¹	48.7	100
Productivité par personne occupée ²	53.6	100
Taux d'emploi (en 2002) ³	55.9	64.3
Investissements des entreprises (% du PIB) ⁴	17.9	17.2
Entrées totales d'IDE (% du PIB) ⁵	5.0	4.4
Dépenses de R&D (% du PIB) ⁶	0.83	1.98

¹ en standard de pouvoir d'achat (SPA), UE-15=100. ² PIB en SPA par personne occupée, UE-15=100. ³ Taux d'emploi total - Personnes occupées entre 15 et 64 ans, en pourcentage de la population totale du même âge, 2002. ⁴ Formation brute de capital fixe pour le secteur privé, 2002. ⁵ 2002. ⁶ Dépenses intérieures brutes de R&D, 2001.

Source: Services de la Commission (y compris Eurostat, indicateurs structurels).

La croissance de la productivité se verra également stimulée par le passage des nouveaux États membres à une économie du savoir, thème central de la stratégie de Lisbonne. De même, l'initiative européenne pour la croissance souligne l'importance capitale de l'investissement dans les réseaux et la recherche pour dynamiser la croissance, entraîner une meilleure intégration de l'Europe élargie et améliorer la productivité et la compétitivité. Pour les nouveaux États membres, la diffusion en matière de recherche-développement et les transferts de technologie sont aussi importants que l'investissement dans la R&D pour accélérer la transition vers des activités à plus forte valeur ajoutée. Le maintien d'un niveau élevé d'investissement direct étranger jouera un rôle essentiel à cet égard, de même que l'accroissement de la capacité de réaction des systèmes d'éducation et de formation à l'évolution des besoins du marché du travail.⁴ La réforme de ces systèmes faciliterait également le passage à des activités plus innovantes et à plus forte intensité de connaissances, au même titre que les investissements dans les technologies environnementales.

L'existence de marchés de capitaux développés et fonctionnant sans heurt joue un rôle important dans l'allocation de l'épargne et son acheminement vers des investissements productifs, et contribue à créer un climat de confiance. Bien qu'en expansion dans les pays adhérents depuis le début des années 1990 (tant en taille qu'en valeur), ces marchés sont encore sous-développés en général par rapport à la plupart des États membres actuels (sauf à Chypre et Malte). Une rapide intégration dans le marché intérieur des services financiers, grâce à une transposition et une application également diligentes de la totalité de l'acquis dans ce domaine, n'en sera que plus importante pour appuyer la mise en place d'un secteur financier à la

⁴ Rapport intérim conjoint du Conseil et la Commission « L'éducation et la formation 2010 », adopté le 26 février 2004.

fois sain et bien capitalisé, et maintenir l'égalité des conditions de concurrence entre institutions financières dans l'Union élargie. En outre, dans la plupart des nouveaux États membres, les marchés de capitaux se caractérisent par un haut niveau d'intermédiation bancaire (représentant souvent plus de 80% du total des actifs financiers en Europe centrale et dans les États baltes) et la détention de participations importantes par des banques étrangères (sauf à Chypre et en Slovénie); plusieurs d'entre eux assistent aussi à un essor rapide d'autres intermédiaires financiers, tels que les fonds de pension (par exemple, la Pologne). Dans ce contexte, il sera particulièrement important, pour ces pays, de continuer à renforcer leur dispositif de surveillance financière et d'améliorer la coopération transfrontalière dans ce domaine ainsi qu'en matière de gestion des crises financières.

3.3 Renforcer le caractère durable de la croissance

Les GOPE insistent beaucoup sur la nécessité de veiller à ce que la croissance soit durable dans l'UE en tenant compte des questions de durabilité économique, sociale et environnementale dans la stratégie de politique économique.

Le vieillissement de la population représentera le même défi pour la durabilité économique dans les nouveaux États membres que dans l'UE-15. Si leur situation de départ est plus favorable en général (niveau d'endettement moindre dans la plupart des cas), les perspectives démographiques risquent de se ressentir davantage sur le plan économique (et social).

Tableau 3: indicateurs de durabilité, pays adhérents et États membres actuels

	PA-10	UE-15
Dettes publiques (2003, % du PIB)	42,2	64,0
Taux d'emploi, travailleurs âgés ¹	30,4	40,1
Taux de chômage de longue durée ¹	8,1	3,0
Émissions de gaz à effet de serre ²	69	98
Intensité énergétique ³	709	194

¹ Données pour 2002 ² Données pour 2001, année de référence 1990 = 100

³ Consommation d'énergie en 2001, divisée par le PIB à prix constants, kilogramme-équivalent pétrole pour 1000 euros.

Source: Services de la Commission (y compris Eurostat, indicateurs structurels).

D'une manière générale, des politiques économiques saines peuvent contribuer de façon importante à la viabilité sociale étant donné que l'emploi est essentiel à la sortie de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans les nouveaux États membres, l'accent doit porter plus nettement sur la modernisation des systèmes de protection sociale et sur l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre afin d'accroître les taux d'activité et la mobilité. Le faible taux d'emploi qui caractérise tant les jeunes que les travailleurs âgés mérite à cet égard une attention particulière. Les profondes disparités régionales doivent être combattues, en veillant en particulier à assurer l'efficacité des investissements et une différenciation adéquate des salaires (qui reflète les écarts de productivité). Il convient en outre d'améliorer l'environnement des entreprises, au moyen notamment de mesures de renforcement des capacités dans l'administration publique. Ce faisant, on rendrait aussi plus efficace l'utilisation des ressources des fonds structurels et de cohésion.

Les investissements substantiels qui s'imposent dans les équipements de transport et l'infrastructure énergétique de la plupart des nouveaux États membres visent à réduire l'impact sur l'environnement de la consommation d'énergie et de transports et à améliorer l'efficacité énergétique. De tels investissements revêtent une importance cruciale car l'intensité énergétique de ces pays est presque quatre fois supérieure à celle des États membres actuels (voir tableau 3), malgré des progrès atteignant jusqu'à 6% par an durant la décennie passée. En particulier, il sera essentiel, dans les décisions d'investissement, de prendre en compte le coût intégral des dommages causés à l'environnement, y compris en réduisant les subventions à l'énergie et en frappant de taxes et charges adéquates la consommation d'énergie par exemple, ou l'utilisation de transports.

II. ORIENTATIONS DES POLITIQUES ECONOMIQUES PAR PAYS

Cette seconde partie contient une actualisation des notes par pays concernant l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Elle présente aussi des notes par pays relatives aux dix nouveaux États membres.

Le Conseil a adopté le 26 juin 2003 les grandes orientations des politiques économiques des États membres actuels pour la période 2003-05. D'une manière générale, les recommandations par pays qui y figurent demeurent valables, quoique certaines doivent être mises à jour pour tenir compte des nécessaires ajustements des politiques budgétaires.

Il convient de noter que même lorsque des mesures ont été prises en vue d'appliquer partiellement ou même entièrement une recommandation donnée, cette recommandation n'est pas actualisée jusqu'à ce qu'une évaluation complète de l'impact de ces mesures ait pu avoir lieu. La rapidité et la nature des progrès accomplis dans la mise en œuvre des diverses orientations sont examinées dans les rapports annuels de mise en œuvre.

1. Belgique

Pas de mise à jour.

2. Danemark

Pas de mise à jour.

3. Allemagne

L'Allemagne est confrontée notamment à la nécessité de «ramener rapidement le déficit des administrations publiques en dessous du seuil de 3% du PIB et de maintenir les finances publiques sur la voie de l'assainissement». Pour ce faire, il lui était recommandé, dans la version 2003 des grandes orientations des politiques économiques:

- d'assurer une exécution rigoureuse du budget et de mettre en œuvre les mesures annoncées ou compensatoires pour 2003 représentant 1% du PIB, et de mettre fin à la situation de déficit excessif en 2004 au plus tard (recommandation 6);
- de réduire le déficit corrigé des variations conjoncturelles d'au moins un point de PIB entre la fin 2003 et 2005 (recommandation 7).

Ces deux recommandations sont analogues à celles que le Conseil a adressées à l'Allemagne le 21 janvier 2003 en application de l'article 104, paragraphe 7, du traité. Le 18 novembre 2003, la Commission a adopté deux recommandations conformément à l'article 104, paragraphe 8 et paragraphe 9, respectivement, invitant le Conseil (1) à décider que les mesures prises par l'Allemagne étaient inadéquates pour mettre fin au déficit excessif, et (2) à mettre l'Allemagne en demeure de prendre les mesures nécessaires afin de ramener le déficit des administrations publiques en dessous de 3% du PIB en 2005 au plus tard. Le 25 novembre 2003, le Conseil n'a pas suivi ces deux recommandations de la

Commission, mais a adopté une série de conclusions avalisant notamment l'engagement pris par l'Allemagne de réduire son déficit corrigé des variations conjoncturelles de 0,6% du PIB en 2004, et de 0,5% ou plus en 2005 de façon à ce que le déficit des administrations publiques tombe en deçà de 3% du PIB en 2005. Le Conseil a réaffirmé ces conclusions dans son avis sur l'actualisation 2003 du programme de stabilité de l'Allemagne⁵.

Compte tenu de cette évolution, et eu égard au fait que les plans budgétaires pour les années suivant 2005 sont établis dans une large mesure durant la période couverte par les GOPE (notamment dans le cadre des programmes de stabilité pluriannuels), les recommandations 6 et 7 sont remplacées comme suit:

- «6. de parvenir à une réduction annuelle de son déficit corrigé des variations conjoncturelles de 0,6% du PIB en 2004, et de 0,5% ou plus en 2005, de façon à ce que le déficit des administrations publiques tombe en deçà de 3% du PIB en 2005 (OG 1);
- 7. au cas où la reprise de l'activité économique serait plus forte que prévu actuellement, d'affecter tout surcroît de recettes à la réduction du déficit et d'accélérer la réduction du déficit corrigé des variations conjoncturelles;
- 7bis de faire en sorte que l'assainissement budgétaire se poursuive après 2005, par une réduction constante du déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,5% du PIB par an, ou plus si nécessaire, de manière à ramener les finances publiques à une position à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire et à remettre le ratio d'endettement sur une trajectoire décroissante (OG 1).»

4. Grèce

L'un des principaux défis que doit relever la Grèce consiste à «assurer la viabilité à long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique, eu égard notamment à un ratio d'endettement public trop élevé». Pour ce faire, il était notamment recommandé à la Grèce, dans la version 2003 des grandes orientations des politiques économiques:

- de veiller à la maîtrise effective des dépenses primaires courantes en s'attaquant résolument au problème de l'inélasticité de certains éléments des dépenses, par exemple les salaires publics (recommandation 2).

Selon les données budgétaires pour 2003 communiquées par les autorités grecques mais pas encore validées par Eurostat, le déficit des administrations publiques s'établirait juste en dessous de la valeur de référence de 3% du PIB. Ceci représente une détérioration considérable du déficit par rapport à 2002, malgré un écart de production positif, et reflète le caractère procyclique et expansionniste des

⁵ JO C 68 du 18.3.2004.

politiques budgétaires grecques. Le risque que la valeur de référence soit dépassée en 2004 est significatif. La Grèce s'éloigne davantage d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire.

Compte tenu de cette évolution, la recommandation 2 est remplacée comme suit:

«2. de prendre des mesures appropriées pour éviter l'apparition d'un déficit excessif, d'assurer, jusqu'à ce qu'elle ait atteint une position à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire, une amélioration d'au moins 0,5% du PIB par an de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, en particulier par une maîtrise effective des dépenses primaires courantes (OG 1).»

5. Espagne

Pas de mise à jour

6. France

L'une des tâches auxquelles est confrontée la France est de «faire baisser rapidement le déficit des administrations publiques sous le seuil de 3% du PIB et de maintenir les finances publiques dans la voie de l'assainissement». Pour ce faire, il était recommandé à la France, dans la version 2003 des grandes orientations des politiques économiques:

- de parvenir en 2003 à une amélioration du déficit corrigé des variations conjoncturelles sensiblement plus importante que celle déjà prévue (recommandation 1);
- de mettre en œuvre des mesures garantissant que le déficit corrigé des variations conjoncturelles soit réduit en 2004 d'au moins 0,5% du PIB ou d'un montant plus important, pour faire en sorte que l'amélioration cumulée sur la période 2003-2004 soit suffisante pour ramener le déficit nominal au-dessous de 3% du PIB au plus tard en 2004 (recommandation 2);
- de limiter l'augmentation du ratio de la dette publique brute au PIB en 2003 (recommandation 3).

Ces trois recommandations sont analogues à celles que le Conseil a adressées à la France le 3 juin 2003 en application de l'article 104, paragraphe 7, du traité. Le 8 puis le 21 octobre 2003, la Commission a adopté deux recommandations conformément à l'article 104, paragraphe 8 et paragraphe 9, respectivement, invitant le Conseil (1) à décider que la France n'avait pris aucune mesure suivie d'effets en réponse à la recommandation du 3 juin, et (2) à mettre la France en demeure de prendre les mesures nécessaires afin de ramener le déficit des administrations publiques en dessous de 3% du PIB en 2005 au plus tard. Le 25 novembre 2003, le Conseil n'a pas suivi ces deux recommandations de la Commission, mais a adopté une série de conclusions avalisant notamment l'engagement pris par la France de réduire son déficit corrigé des variations conjoncturelles de 0,8% du PIB en 2004, et de 0,6% ou davantage en 2005, de façon à ce que le déficit des administrations publiques tombe en deçà de 3% du

PIB en 2005. Dans son avis sur l'actualisation 2003 du programme de stabilité de la France⁶, le Conseil a réaffirmé et clarifié encore ces conclusions.

Compte tenu de cette évolution, et eu égard au fait que les plans budgétaires pour les années après 2005 sont établis dans une large mesure durant la période couverte par les GOPE (notamment dans le cadre des programmes de stabilité pluriannuels), les recommandations 1, 2 et 3 sont remplacées comme suit:

- «1. de parvenir à une réduction annuelle du déficit corrigé des variations conjoncturelles de 0,8% du PIB en 2004, et de 0,6% ou davantage en 2005, de façon à ce que le déficit des administrations publiques tombe en deçà de 3% du PIB en 2005(OG 1);
2. au cas où la reprise de l'activité économique serait plus forte que prévu actuellement, d'affecter tout surcroît de recettes à la réduction du déficit et d'accélérer la réduction du déficit corrigé des variations conjoncturelles par la mise en oeuvre de mesures additionnelles. Devrait également être alloué à la réduction du déficit tout volant budgétaire résultant d'une augmentation plus lente que prévu des dépenses;
3. de faire en sorte que l'assainissement budgétaire se poursuive après 2005, par une réduction constante du déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,5% du PIB par an, ou plus si nécessaire, de manière à ramener les finances publiques à une position à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire et à remettre le ratio d'endettement sur une trajectoire décroissante (OG 1).»

7. Irlande

Pas de mise à jour.

8. Italie

L'une des tâches auxquelles l'Italie doit s'atteler consiste à «assainir rapidement ses finances publiques». Pour ce faire, il lui était notamment recommandé, dans la version 2003 des grandes orientations des politiques économiques:

- de procéder, jusqu'à ce qu'une position à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire soit atteinte, à une réduction du déficit corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,5% du PIB par an, en remplaçant les actions ponctuelles par des mesures à caractère permanent (recommandation 1).

Les données budgétaires pour 2003 montrent que le déficit des administrations publiques s'est élevé à 2,4% du PIB en 2003, soit au même niveau à peu près qu'en 2002 (2,3%). Dans un contexte de faible croissance, les autorités ont continué de recourir à des mesures temporaires pour restreindre le déficit. D'après les estimations, les résultats budgétaires s'en sont trouvés améliorés d'un peu plus de 2 points de pourcentage du PIB (environ 1,5 point en 2002). La nette diminution des charges d'intérêts par rapport à l'année précédente a également aidé à empêcher une aggravation plus marquée du déficit. En 2004, le recours aux mesures ponctuelles devant être réduit de moitié, il existe un risque non négligeable de voir le déficit dépasser la valeur de référence de 3% du PIB. En

⁶ JO C 43 du 19.2.2004.

outre, avec un écart de production pratiquement inchangé, l'évolution du solde budgétaire sous-jacent est elle aussi défavorable. La perspective d'une position proche de l'équilibre en termes corrigés des variations conjoncturelles s'éloigne donc un peu plus.

Compte tenu de cette évolution, la recommandation 1 est remplacée comme suit:

- «1. de prendre des mesures appropriées pour éviter l'apparition d'un déficit excessif, d'assurer, jusqu'à ce qu'une position à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire soit atteinte, une amélioration du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,5% du PIB par an, en remplaçant les actions ponctuelles par des mesures à caractère permanent (OG 1).»

9. Luxembourg

Pas de mise à jour

10. Pays-Bas

L'un des défis que doivent relever les Pays-Bas consiste à «poursuivre l'assainissement budgétaire dans les années qui viennent, face à la baisse de la croissance potentielle et au coût du vieillissement démographique». Pour ce faire, il leur était recommandé, dans la version 2003 des grandes orientations des politiques économiques:

- de continuer à contenir les dépenses publiques en deçà de plafonds bien précis, définis en termes réels et compatibles avec une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire (recommandation 1).

Les données budgétaires concernant 2003 montrent que le déficit des administrations publiques a augmenté pour atteindre 3,2% du PIB. Cette détérioration est liée à la forte récession économique, qui a entraîné une augmentation plus forte que prévu du déficit, malgré la mise en oeuvre d'une série de mesures d'économies budgétaires. En 2004, les Pays-Bas risquent également de dépasser ce seuil de référence de 3%. Cependant, comme l'écart de production se creuse, l'évolution du solde corrigé des variations conjoncturelles est plus favorable. En termes corrigés, précisément, l'évolution vers une position proche de l'équilibre est entamée.

Compte tenu de cette évolution, la recommandation 1 est remplacée comme suit:

- «1. de se tenir prêts à prendre des mesures supplémentaires pour éviter l'apparition d'un déficit excessif, en même temps de continuer à contenir les dépenses publiques en deçà de plafonds bien précis, définis en termes

réels et compatibles avec une position budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire, et (OG 1 et 14).»

11. Autriche

Pas de mise à jour.

12. Portugal

Le Portugal est confronté notamment à la nécessité «d'accélérer l'assainissement de ses finances publiques et d'enrayer l'augmentation rapide des dépenses publiques». Pour ce faire, il lui était notamment recommandé, dans la version 2003 des grandes orientations des politiques économiques:

- de faire en sorte que le déficit public diminue encore en 2003 comme prévu, et que le déficit sous-jacent décroisse ensuite d'au moins 0,5% du PIB par an, jusqu'à atteindre une position budgétaire proche de l'équilibre (recommandation 1).

Les données budgétaires pour 2003 montrent que le déficit des administrations publiques a atteint 2,8% du PIB, soit un niveau conforme à la recommandation que le Conseil a adressée au Portugal le 5 novembre 2002 en application de l'article 104, paragraphe 7, du traité, et qui demandait un retour du déficit des administrations publiques en deçà de la valeur de référence de 3% du PIB d'ici 2003 au plus tard. L'écart de production négatif très prononcé lié à la récession économique de 2003 a considérablement gêné le processus d'assainissement budgétaire en raison du déficit très important de recettes fiscales qui s'est fait jour en 2003 (compte non tenu de la mesure ponctuelle concernant la vente d'arriérés d'impôts et de cotisations sociales). Bien que le gouvernement ait globalement réussi à restreindre comme prévu ses dépenses (la croissance des dépenses primaires courantes a continué à se ralentir, passant de 8,9% en 2001 à 7,8% en 2002 puis 4,1% en 2003), le déficit des recettes fiscales dû à la récession a conduit les autorités à recourir, dans une assez large mesure, à des mesures ponctuelles pour la deuxième année consécutive (représentant 1,5 et 2,1% du PIB en 2002 et 2003, respectivement). Pour 2004, le risque d'un nouveau dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit est tout à fait significatif étant donné la lenteur de la croissance et le fait qu'il est prévu pour l'instant de ne remplacer que partiellement les mesures ponctuelles importantes adoptées en 2003.

Compte tenu de cette évolution, la recommandation 1 est remplacée comme suit:

- «1. de prendre des mesures appropriées pour éviter que le déficit ne dépasse à nouveau la valeur de référence de 3% du PIB, de faire en sorte, jusqu'à ce qu'il parvienne à une position à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire, d'améliorer le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,5% du PIB par an, en remplaçant les actions ponctuelles par des mesures à caractère permanent (OG 1).»

13. Finlande

Pas de mise à jour.

14. Suède

Pas de mise à jour.

15. Royaume-Uni

Les données budgétaires pour 2003 montrent que le déficit des administrations publiques a atteint 3,2% du PIB, soit un niveau supérieur à la valeur de référence. La dégradation plus nette que prévu de la situation budgétaire en 2003 s'explique principalement par la faiblesse des recettes des impôts directs, qui n'ont pas atteint le niveau escompté. À moyen terme, tant le déficit effectif que le déficit corrigé des variations conjoncturelles devraient revenir juste en dessous de 2% du PIB, tandis que se poursuivra l'augmentation des dépenses programmées pour remédier à la fois au sous-investissement passé dans le secteur public et à l'offre insuffisante de services publics. Cependant, la marge de sécurité que laisse cette trajectoire envisagée pour le déficit n'est pas suffisante pour empêcher que soit franchi le seuil de 3% du PIB en cas de fluctuations macroéconomiques normales. Qui plus est, une certaine incertitude entoure les prévisions budgétaires, qui comptent notamment sur une hausse spontanée du ratio des recettes.

Compte tenu de cette évolution, le Royaume-Uni doit s'acquitter d'une tâche supplémentaire par rapport à la version 2003 des grandes orientations des politiques économiques, à savoir:

renforcer sa position budgétaire afin d'éviter l'émergence de déséquilibres budgétaires

Pour ce faire, il est recommandé au Royaume-Uni:

- «6. de se tenir prêt à prendre les mesures nécessaires pour éviter l'apparition d'un déficit excessif, d'améliorer son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles afin d'assainir les finances publiques, conformément à l'objectif d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire à moyen terme(OG 1).»

16. Chypre

Cette petite économie, qui vit essentiellement du tourisme, a fait preuve d'une certaine résistance, dans un environnement international difficile. Alors qu'elle affichait une croissance élevée et constante du PIB réel de 4,2% en moyenne durant la période 1997-2001, sous l'impulsion à la fois de la demande intérieure et d'une forte expansion continue du tourisme, elle a beaucoup pâti, après le 11 septembre 2001, de la crise du tourisme liée aux menaces terroristes internationales, à la guerre en Afghanistan et en Irak ainsi qu'à l'épidémie de SRAS, et a continué de décliner en 2003. La croissance s'est trouvée réduite de moitié, tout en atteignant encore 2% en 2002 et 2003, grâce à une demande intérieure modérée. Ce taux est toutefois inférieur à celui de la croissance potentielle.

Ces résultats relativement favorables en matière de croissance ont pour toile de fond une économie de marché dominée par le secteur privé et pouvant se targuer, notamment, d'un système juridique et financier hautement développés, de politiques économiques généralement prudentes et d'un marché du travail flexible. Ce dernier fonctionne à un niveau proche du plein emploi et les taux d'activité sont élevés; avec des taux de chômage compris entre 3 et 5%, Chypre n'a effectivement pas de problème en la matière. Toutefois, la crise du tourisme (de masse) sur l'île a souligné la dépendance croissante vis-à-vis de ce secteur, alors que les sources traditionnelles de recettes d'exportations, particulièrement dans le secteur manufacturier, ont entamé un déclin structurel. Par conséquent, Chypre aurait sans doute intérêt à accroître sa diversification vers des activités à plus haute valeur ajoutée. À cet effet, les autorités pourraient accélérer la transition vers une économie du savoir et continuer à simplifier l'environnement des entreprises.

Un plan d'assainissement budgétaire a été introduit en 1999, puis révisé et étendu les années suivantes. Malgré cela, de nouveaux dérapages budgétaires se sont produits en 2002 et 2003, et la stratégie d'assainissement a été effectivement abandonnée, le déficit atteignant respectivement 4,6% et 6,3% du PIB. L'orientation budgétaire expansionniste a contribué à l'augmentation de la demande intérieure et au creusement du déficit de la balance courante, qui, d'après les projections, s'est établi à 4,4% du PIB en 2003. Le gouvernement compte s'attaquer à nouveau au déficit budgétaire cette année et l'année prochaine, et œuvrer de la sorte à un dosage des politiques macroéconomiques plus favorable ainsi qu'à un resserrement du déficit de la balance courante.

Chypre devrait mettre en oeuvre des mesures lui permettant d'atteindre un degré élevé de convergence durable, notamment en ce qui concerne l'assainissement des finances publiques. Tant cette reprise de l'assainissement que la gestion de la dépendance croissante à l'égard du tourisme ont besoin d'être soutenues par des politiques aidant à prolonger à moyen et à long terme les bons résultats enregistrés en matière de croissance. Cela exige en particulier de renforcer la base de croissance et d'emploi de l'économie et de poursuivre la transition vers une économie du savoir. Il faut noter que les défis décrits plus bas sont entourés d'incertitude singulière, parce que une réunification changerait fondamentalement l'économie de l'île. Chypre doit donc relever deux défis majeurs:

- assurer une réduction viable du déficit des administrations publiques,
- accroître la diversification de l'économie au profit d'activités à plus forte valeur ajoutée.

Assurer une réduction viable du déficit des administrations publiques

L'assainissement budgétaire a progressivement dévié de sa course en 2002 et 2003. Le plan initial introduit en 1999 a été révisé une première fois en 2001 puis à nouveau en 2002. Il visait à ramener le déficit à 2,0% du PIB d'ici 2002 avant de revenir à l'équilibre budgétaire en 2005. Or, une croissance plus faible que prévu en 2002 a fait grimper le déficit à 4,6% du PIB au lieu des 2,6% initialement envisagés. Le dérapage s'est accentué en 2003, sous l'effet conjugué d'un fort déficit des recettes (dû au manque de dynamisme persistant de la croissance et à l'évasion fiscale) et d'une augmentation des dépenses liées au secteur de la défense et aux mesures expansionnistes prises pour compenser la baisse de la demande extérieure. Ceci a effectivement porté le coup de grâce au programme d'assainissement, le déficit public pour 2003 atteignant 6,3% du PIB. L'orientation budgétaire expansionniste a contribué à l'augmentation de la demande intérieure et au maintien d'un déficit extérieur courant relativement élevé, qui s'est établi à 4,4% du PIB (projections) en 2003. Le gouvernement compte s'attaquer à nouveau au déficit budgétaire, et œuvrer de la sorte à un dosage des politiques macroéconomiques plus favorable ainsi qu'à un resserrement du déficit de la balance courante. Des mesures correctives importantes s'imposent afin de remettre le processus d'assainissement sur les rails. Une réforme ambitieuse, à achever d'ici la fin de 2004, devrait améliorer la qualité des finances publiques. Les mesures prévues entraîneront de nouvelles réductions du déficit et aideront à maintenir le déficit de la balance courante dans les limites viables au cas où l'épargne nette privée redeviendrait moins favorable.

Accroître la diversification de l'économie au profit d'activités à plus forte valeur ajoutée

Bien que le tourisme entre pour 15 à 20% dans le PIB et l'emploi, l'économie chypriote a montré une certaine capacité de résistance dans un environnement international difficile. À plus long terme, cependant, Chypre aurait sans doute intérêt à proposer des services touristiques plus élaborés et à développer d'autres activités à valeur ajoutée. Le gouvernement a entrepris une série de réformes à cet effet, qui visent à faciliter le passage à une économie du savoir. Pour autant, le faible niveau des dépenses de R&D, particulièrement parmi les entreprises, et le manque de compétences relatives aux technologies de l'information sont encore probablement un handicap. Enfin, le commerce électronique reste très limité, de même que le pourcentage des ménages ayant accès à l'internet.

L'amélioration de l'environnement des entreprises est également essentielle pour accroître l'efficacité des marchés de produits. Premièrement, l'économie chypriote est dominée par les petites entreprises familiales, dont l'expansion peut être gênée en partie par les difficultés d'accès aux financements. Deuxièmement, la concurrence dans les activités de réseau est encore limitée. Par exemple, la séparation des activités de transport n'est toujours pas une réalité sur le marché de l'électricité. Quant aux télécommunications et aux services postaux, leurs autorités de régulation ont publié deux décrets en novembre 2003, qui font avancer, sans toutefois l'achever, le dégroupage de la boucle locale dans ces secteurs. Enfin,

certaines barrières continuent d'entraver l'accès au marché du transport aérien, et la mise en œuvre de l'acquis n'est pas terminée dans le secteur maritime.

Recommandations particulières à Chypre

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Afin de réduire de façon viable le déficit des administrations publiques, il est recommandé à Chypre:

1. de réduire le déficit de ses administrations publiques de manière crédible et durable, dans le cadre d'une action pluriannuelle et conformément aux décisions que doit prendre le Conseil dans le contexte de l'exercice à venir de surveillance budgétaire (OG 1).

Afin d'accroître la diversification de l'économie au profit d'activités à plus forte valeur ajoutée, il est recommandé à Chypre:

2. de redoubler d'efforts pour que les ressources humaines qualifiées soient mieux adaptées, pour promouvoir la R&D et l'innovation, en particulier dans les entreprises, et pour faciliter la diffusion des TIC (OG 9 et 13);
3. de continuer à simplifier l'environnement des entreprises et la fiscalité (OG 11).

17. République tchèque

Après le ralentissement économique de 1997-1998, la croissance annuelle du PIB réel de la République tchèque a avoisiné 3% en moyenne, sauf en 2002 lorsque le pays a souffert de graves inondations et que le taux de croissance a stagné à 2%. L'inflation, mesurée par l'IPCH, est restée très basse (1,4% en 2002 et -0,1% en 2003), inférieure à l'objectif fixé par les autorités monétaires. La croissance s'est appuyée sur les efforts de restructuration, mais la production n'a pas encore pleinement atteint son niveau potentiel estimé. Le processus de restructuration a principalement concerné le secteur bancaire. Il s'est traduit par un coût budgétaire important, l'État prenant à sa charge les actifs douteux grevant le bilan des banques. Par ailleurs, la politique budgétaire est restée jusqu'à peu relativement accommodante, ce qui a entraîné une forte augmentation du déficit des administrations publiques. Cette orientation expansionniste a contribué à l'envolée de la demande intérieure et à l'aggravation - sous l'influence croissante de la consommation - du déficit extérieur courant, qui s'est élevé à plus de 6% du PIB.

Les politiques économiques, en République tchèque, devraient viser un degré élevé de convergence durable, notamment en ce qui concerne l'assainissement des finances publiques. Par rapport aux autres nouveaux États membres, l'économie tchèque se caractérise par un taux de croissance relativement faible. Par conséquent, la poursuite de l'assainissement devra être soutenue par des mesures contribuant à l'accélération de la croissance à moyen et à long terme. Cela exige, en particulier, de faire un effort pour remédier aux déficiences structurelles qui demeurent, notamment sur le marché du travail et concernant l'environnement des entreprises, et pour accélérer le passage à une économie du savoir. Concrètement, quatre tâches majeures attendent la République tchèque:

- réduire encore, en urgence et de façon viable, le déficit des administrations publiques et assurer la viabilité à long terme des finances publiques,
- continuer de traiter les problèmes structurels sur le marché du travail,
- rendre les conditions plus propices à une accélération de la croissance de la productivité,
- promouvoir l'esprit d'entreprise et les PME.

Continuer de réduire, en urgence et de façon viable, le déficit des administrations publiques et assurer la viabilité à long terme des finances publiques

Le déficit des administrations publiques est passé de 6,4% du PIB en 2002 à 12,9% l'année dernière⁷, donnant un nouvel élan au processus de dégradation du déficit extérieur courant. En 2003, le gouvernement a introduit un programme d'assainissement budgétaire, qui vise à ramener le déficit des administrations publiques à 4% du PIB en 2006. Les mesures prévues entraîneront de nouvelles

⁷ Ce déficit s'explique en partie par l'octroi d'une garantie publique représentant à elle seule quelque 6,3% du PIB.

réductions du déficit budgétaire et rendront plus viable le déficit de la balance courante au cas où l'épargne nette privée deviendrait moins favorable.

Cependant, l'amélioration de la qualité des dépenses publiques dépendra dans une large mesure de la mise en œuvre de la réforme budgétaire, dont l'un des éléments majeurs sera la modification du cadre institutionnel, avec l'introduction de cadres de dépenses à moyen terme et de budgets axés sur les résultats. Les cadres de dépenses, en particulier, devraient limiter la propension de l'administration centrale à octroyer des garanties publiques, qui demeurent une source de risque budgétaire non négligeable. En outre, étant donné le processus actuel de décentralisation de l'administration publique, l'absence de règles budgétaires au niveau régional et local constitue un risque pour la situation budgétaire future. Sur un plan positif, il faut signaler que le gouvernement ne prévoit pas dans ses réformes de réduire la part, en pourcentage du PIB, des dépenses d'investissement public dans les années à venir.

En ce qui concerne la viabilité à long terme des finances publiques, les dépenses extrabudgétaires et la croissance rapide des dépenses de santé et de sécurité sociale sont une source de préoccupation majeure. Bien que le pays s'enorgueillisse encore d'un niveau d'endettement public peu élevé, l'évolution de ces dernières années dans les domaines en question a fait faire un bond à la dette (de 25,2% du PIB en 2001 à 37,6% en 2003).

Continuer de traiter les problèmes structurels sur le marché du travail

Entre 1990 et 2002, le marché du travail de la République tchèque a été le théâtre de changements structurels importants. La proportion des actifs travaillant dans le secteur primaire est tombée de 12,4% à 4,8%, tandis qu'elle passait de 45,1% à 39,6% dans le secteur secondaire, et qu'elle augmentait au contraire de 42,5% à 55,6% dans le secteur tertiaire. Le taux de chômage, qui s'élevait à 7,3% à la fin de 2002, a grimpé depuis lors à 8,1% au cours du quatrième trimestre de 2003. Outre le processus de restructuration, le chômage devrait être affecté par la réforme des finances publiques, qui prévoit que 2% des emplois du secteur public seront supprimés chaque année pendant la période 2004-2006. Les syndicats ont peu d'effet sur la formation des salaires. Le processus de négociation salariale est décentralisé, et les rémunérations sont principalement fixées au niveau des entreprises. La coordination en la matière est peu développée, que ce soit entre les entreprises ou les secteurs. Bien que le taux d'emploi soit élevé (65,5% en 2002) et le taux de chômage proche de la moyenne de l'UE, le marché tchèque du travail souffre d'un certain nombre de défauts structurels. Premièrement, les écarts entre les régions sont très marqués. Dans les régions structurellement faibles, le taux de chômage est quatre fois plus élevé qu'à Prague et, dans certains cas, dépasse 25%. Deuxièmement, la part des chômeurs de longue durée (plus d'un an) est considérable, puisqu'elle atteignait 40,3% à la fin de 2003. De plus, la période moyenne d'enregistrement dans les bureaux de l'emploi tend à s'allonger. Troisièmement, le taux de chômage des jeunes (moins de 25 ans) est lui aussi très élevé. La proportion moyenne de jeunes sans emploi frôlait 23%, avec des différences importantes selon les régions.

En ce qui concerne l'offre de main-d'œuvre, le chômage à long terme et le manque de mobilité professionnelle sont dus aux contre-incitations contenues dans les régimes de prélèvements et de prestations, au développement insuffisant de l'apprentissage tout au long de la vie ainsi qu'aux lacunes des systèmes d'éducation et de formation, qui ne débouchent pas suffisamment sur des qualifications adaptées aux besoins du marché du travail, et en particulier aux exigences de

l'économie du savoir. Les déficiences structurelles du marché tchèque du travail tiennent également à la faible mobilité géographique des travailleurs, qui résulte principalement de deux facteurs: premièrement, la réglementation des prix du logement incite moins à proposer des habitations dans les régions où les emplois sont créés, et, deuxièmement, l'infrastructure de transport déficiente accroît le coût du navettage et fait obstacle à l'investissement et à l'implantation de nouvelles entreprises dans les régions structurellement faibles.

Du côté de la demande, enfin, le niveau élevé des cotisations d'assurance maladie et de sécurité sociale pourrait avoir des effets négatifs. Au total, ces cotisations s'élèvent à 47,5% du salaire brut, qui sont pris en charge pour ¼ par les salariés et pour ¾ par l'employeur.

Rendre les conditions plus propices à une accélération de la croissance de la productivité

La croissance de la productivité en République tchèque est comparativement peu élevée. Durant la période 1996-2002, la productivité du travail a cru chaque année de 2,1%, ce qui est le taux le plus bas parmi les nouveaux États membres. En outre, le niveau de la productivité est encore très faible comparé à celui de l'UE (environ 55% de la moyenne de l'UE-15 en 2003). Les facteurs contribuant à cette situation sont sans doute le manque de souplesse du système éducatif, l'efficacité médiocre de la R&D et de l'innovation et la faible utilisation des TIC. L'incapacité du système d'éducation et de formation à réagir avec suffisamment de souplesse à l'évolution des compétences requises se traduit par un décalage des qualifications sur le marché du travail. Le niveau d'études moyen atteint est très élevé (92% des 20-24 ans possèdent au moins un diplôme de fin d'études secondaires), mais la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur est l'une des plus faibles de l'UE. Bien que les dépenses de R&D atteignent un niveau relativement élevé par rapport aux autres nouveaux pays membres, l'innovation qui en résulte, mesurée par le nombre de brevets déposés, est très faible, ce qui paraît traduire un manque d'efficacité de ces dépenses. Il semble que la coopération entre les institutions de recherche (par exemple, les universités et l'Académie tchèque des sciences) et le secteur privé soit limitée. Conscient de ces problèmes, le gouvernement a adopté un plan d'action pour 2004-2008 destiné à promouvoir la R&D, dont les résultats, cependant, seront subordonnés dans une large mesure à sa mise en œuvre intégrale.

Promouvoir l'esprit d'entreprise et les PME

Malgré les progrès accomplis dans la mise en place d'un cadre de concurrence satisfaisant et l'évolution continue de l'environnement juridique, il semble que l'esprit d'entreprise, en République tchèque, continue de se heurter à un certain nombre d'obstacles importants. C'est ce que semble indiquer, notamment, la faiblesse de la part des PME dans le PIB (moins de 40%). Le taux brut des naissances de nouvelles entreprises en pourcentage du nombre total d'établissements est relativement bas comparé aux autres nouveaux membres.

Cette situation s'explique apparemment par la conjonction de plusieurs facteurs: les défauts dont souffre l'environnement des entreprises (par exemple, en ce qui concerne la réglementation et l'application effective des dispositions, la charge administrative excessive et l'accès limité au financement) et dont se ressentent proportionnellement beaucoup plus les PME, la longueur et la complexité de la procédure administrative pour créer une nouvelle entreprise (le fonctionnement inefficace et peu transparent du registre commercial fait l'objet de nombreuses critiques de la part des chefs d'entreprise), ainsi que la législation en matière de

faillites, qui n'autorise pas les entreprises en difficulté à sortir du marché dans des conditions raisonnables ou à se restructurer. Plusieurs propositions de lois visant à régler certains de ces problèmes sont en cours d'élaboration, mais leurs progrès sont lents. Malgré l'amélioration de la qualification des juges, la qualité de l'application de la loi et sa rapidité constituent toujours un point faible fondamental. Par ailleurs, les nouvelles entreprises ont les plus grandes peines à se trouver des sources extérieures de financement.

Recommandations particulières à la République tchèque

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en oeuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Pour continuer de réduire, en urgence et de façon viable, le déficit des administrations publiques et assurer la viabilité à long terme des finances publiques, il est recommandé à la République tchèque:

1. de faire baisser le déficit des administrations publiques de manière crédible et durable, dans le cadre d'une action pluriannuelle et conformément aux décisions que doit prendre le Conseil dans le contexte de l'exercice à venir de surveillance budgétaire (OG 1);
2. de réformer les systèmes de santé et de retraite afin d'assurer leur viabilité financière, notamment en contrebalançant l'augmentation attendue du ratio de dépendance des personnes âgées et en agissant pour atténuer le risque budgétaire lié à l'augmentation des engagements conditionnels de l'État, et de veiller au renforcement des incitations au travail et à l'abaissement des taux élevés de cotisations sociales (OG 4, 14 et 16).

Pour continuer à traiter les problèmes structurels sur le marché du travail, il est recommandé à la République tchèque:

3. de renforcer l'offre de main-d'œuvre en réformant les régimes de prélèvements et de prestations afin de supprimer les dispositions qui dissuadent de travailler, et en accroissant la mobilité professionnelle et régionale grâce à la réduction des décalages de compétences, tout en veillant à l'efficacité des mesures de reconversion professionnelle et autres politiques actives du marché du travail, en déréglementant le marché du logement et en améliorant les infrastructures de transport (OG 4, 7, 8 et 13).

Afin de rendre les conditions plus propices à une accélération de la croissance de la productivité, il est recommandé à la République tchèque:

4. d'améliorer l'efficacité et la qualité de son système d'éducation et de formation ainsi que sa capacité de réaction à l'évolution des compétences requises (OG 13) ;

5. de renforcer l'efficacité de la R&D et de l'innovation, d'encourager les transferts de technologie par le biais de l'IDE et de soutenir la diffusion des connaissances (OG 13).

Afin de promouvoir l'esprit d'entreprise et les PME, il est recommandé à la République tchèque:

6. d'améliorer l'environnement des entreprises, en particulier en allégeant la charge administrative, en améliorant le cadre juridique et en veillant à son application, ainsi qu'en élargissant l'accès aux financements (OG 11 et 12).

18. Estonie

En 2002, malgré la faiblesse de la demande extérieure, les résultats macroéconomiques de l'Estonie sont restés solides. Le déficit de sa balance courante, en revanche, a grimpé à 13,7% du PIB en 2003. La croissance, qui s'est élevée à 4,8%, a été tirée par le vif dynamisme de l'investissement et de la consommation privée, qui s'explique pour cette dernière par la forte expansion du crédit, la hausse des salaires et la modeste progression de l'emploi. Malgré la stagnation prolongée de l'investissement dans la zone euro, les dépenses en capital ont fortement progressé en Estonie (plus de 11%) grâce aux flux importants d'IDE et au bas niveau des taux d'intérêt. L'inflation, qui s'était accélérée jusqu'à frôler 7% au milieu de 2001, est retombée à 1,3% en 2003. Sous l'effet du dynamisme de l'activité et du meilleur rendement des impôts, l'excédent budgétaire des administrations publiques s'est accru, passant à 1,8% du PIB en 2002 puis à 2,6% en 2003, en dépit des dépenses supplémentaires approuvées par le Parlement. Certaines administrations locales continuent cependant de peser lourdement sur les finances publiques.

Les politiques économiques de l'Estonie devraient viser un degré élevé de convergence durable et une réduction du déficit de la balance courante. La politique budgétaire peut avoir un effet appréciable sur la balance courante, tandis que les politiques structurelles, en particulier celles qui visent à améliorer la productivité et à renforcer la concurrence, peuvent accroître le potentiel de croissance de l'économie et, par ce biais, améliorer encore l'équilibre épargne-investissement et la balance courante. Par ailleurs, le marché du travail et plus particulièrement le niveau de chômage élevé constituent un problème important pour les autorités, et ce depuis la restructuration de l'économie après l'indépendance. En bref, il s'agira donc pour l'Estonie:

- de s'attaquer au déficit important de la balance courante, notamment par une politique budgétaire appropriée;
- de régler les problèmes structurels sur le marché du travail;
- de rendre les conditions plus propices à une augmentation de la productivité;
- d'introduire une véritable concurrence dans les activités de réseau.

S'attaquer au déficit important de la balance courante, notamment par une politique budgétaire appropriée

La différence de vigueur entre les demandes intérieure et extérieure s'est traduite par une forte augmentation des importations (+8,1%) et des performances à l'exportation plutôt modestes (+5,1%), ce qui a entraîné une dégradation du déficit de la balance courante, qui s'est élevé à 13,7% du PIB en 2003. Pour une large part, ce déficit résulte d'un certain nombre d'éléments exceptionnels - des importations de biens d'équipement principalement - combinés à une balance des revenus négative, le compte de capital restant quant à lui excédentaire grâce à l'importance des flux d'IDE. Le faible niveau de la dette publique (environ 5% du PIB) et la bonne notation de crédit du pays lui ont permis d'éloigner les risques immédiats d'instabilité au niveau du financement du déficit de la balance courante. De plus, l'administration centrale a progressivement constitué depuis 1997 une « réserve de

stabilité », représentant 9% du PIB, à partir des excédents budgétaires et des recettes tirées des privatisations.

Pour pouvoir réduire de manière décisive à moyen terme ce déséquilibre macroéconomique majeur de l'économie estonienne, il est donc essentiel de mettre en œuvre des politiques structurelles à même de renforcer la compétitivité des biens et services estoniens. Ces politiques devront principalement viser à une amélioration rapide des infrastructures du pays et de ses investissements dans le capital humain, en accordant une attention particulière aux régions défavorisées.

Le maintien des orientations prudentes de la politique budgétaire devrait jouer un rôle clé dans le traitement du déficit de la balance courante. Alors que l'excédent budgétaire des administrations publiques a augmenté, passant de 1,8% du PIB en 2002 à 2,6% en 2003, certaines autorités régionales ont continué à grever les finances publiques du fait de leurs dérapages budgétaires en 2002 et 2003.

En dépit des excédents budgétaires des dernières années et du faible volume de la dette publique, les dépenses supplémentaires et les réductions d'impôt qui ont été programmées, de même que les engagements liés à l'adhésion à l'UE, devraient créer des tensions plus fortes au niveau du budget dans les prochaines années. Il pourrait en résulter une nouvelle baisse de l'épargne domestique susceptible d'avoir un impact négatif sur le dosage global des politiques économiques, en particulier dans un contexte de déficit très élevé de la balance courante. Globalement, le solde budgétaire estonien devrait rester équilibré ou excédentaire sur les toutes prochaines années, même dans l'hypothèse d'un assouplissement budgétaire relatif. De plus, il est probable que cet éventuel assouplissement au cours des toutes premières années suivant l'entrée dans l'UE coïnciderait avec un rebond de la croissance économique. On ne peut donc pas exclure que les orientations de politique budgétaire envisagées aient un effet procyclique. Il est en conséquence souhaitable que la mise en œuvre des plans budgétaires à moyen terme de l'Estonie se fasse dans le cadre d'une approche souple et prudente.

Régler les problèmes structurels sur le marché du travail

La situation s'est détériorée progressivement sur le marché du travail estonien après l'indépendance du pays. La restructuration de l'économie et l'inadéquation des compétences qui en résulte semblent être les principaux responsables de la hausse du chômage, qui, à la mi-2000, atteignait 14½% (définition BIT). Le taux d'emploi, qui avait reculé de 65% en 1997 à 60,6% en 2000, est légèrement remonté, à 61,1%, en 2002, et ce pour la première fois depuis l'indépendance, contribuant à un retournement de situation sur le marché du travail qui s'est traduit par une baisse du taux de chômage, retombé à 10,3% en 2002. Cependant, cette amélioration résulte autant d'un net recul de la population active que des modestes gains d'emploi réalisés: la première s'est contractée de presque 2,5% tandis que les seconds n'ont pas dépassé 2% environ sur l'ensemble de la période 1997-2002.

La hausse du chômage entre 1997 et 2002 correspondait à une augmentation constante de la proportion de chômeurs de longue durée et de "travailleurs découragés", et donc du taux de chômage structurel. Cependant, après avoir culminé à 60% durant cette période, la part des personnes sans emploi depuis plus d'un an est retombée à 41% du total des chômeurs en 2002, soit à peu près son niveau de 1997. Malgré cela, le nombre de chômeurs de longue durée reste particulièrement élevé, ce qui semble indiquer qu'un grand nombre d'entre eux ne possèdent pas les compétences requises pour réintégrer le marché du travail. Les

écarts régionaux persistent et le chômage est beaucoup plus élevé dans le nord-est du pays (environ 19% de la main-d'oeuvre) que dans le sud (8½–9%).

Rendre les conditions plus propices à une augmentation de la productivité

La productivité en Estonie est encore très faible par rapport à la moyenne de l'UE (42% du niveau de l'UE 15 en 2002). Après une période de croissance vigoureuse (7% par an) en 1997-2000, la productivité du travail a progressé moins vite. Deux facteurs principaux risquent de ralentir la croissance de la productivité à l'avenir: le manque de qualifications de la main-d'oeuvre et le faible niveau de la R&D et de l'innovation. Ces deux facteurs expliquent aussi que l'IDE se concentre principalement dans des domaines qui n'exigent pas de dépenses de R&D ni de qualifications élevées.

L'insuffisance des qualifications de la main-d'oeuvre est imputable à l'inefficacité du système éducatif, car les dépenses publiques d'éducation sont relativement élevées (6,7% du PIB 2000). Le fait que le système d'éducation ne soit pas suffisamment à l'écoute des besoins du marché du travail est particulièrement préoccupant, car il crée un décalage entre qualifications recherchées et disponibles.

Une politique bien conçue de R&D peut également jouer un rôle important dans l'accélération de la croissance de la productivité. À l'heure actuelle, le niveau des dépenses de recherche-développement en Estonie est relativement faible, inférieur en tout cas à celui des autres pays européens (0,8% du PIB en 2001); quant aux dépenses des entreprises dans ce domaine, l'Estonie se classe au dernier rang des nouveaux pays membres. Ceci s'explique en partie par les liens ténus qu'entretient la communauté universitaire avec les milieux d'affaires. Une nouvelle stratégie a été approuvée en la matière, qui prévoit une hausse significative du total des dépenses de R&D au cours de la période 2002-2006.

Introduire une véritable concurrence dans les activités de réseau

Bien que la libéralisation des activités de réseau ait démarré en Estonie, la concurrence demeure très limitée sur le marché de l'électricité. Le pays a obtenu de disposer d'une longue période de transition dans ce domaine, étant donné sa dépendance à l'égard de l'huile de schiste en tant que source de production d'électricité. La restructuration de ce secteur particulier a commencé, mais la libéralisation envisagée du marché a peu progressé. Le marché de l'électricité est dominé par une société sous contrôle de l'État et à intégration verticale qui opère à la fois dans le domaine de l'approvisionnement, de la production, de la transmission (dont elle possède le monopole) et de la distribution. L'ouverture déclarée du marché est actuellement de 10%, c'est-à-dire inférieure à ce qu'elle est dans la plupart des autres nouveaux États membres. L'un des principaux obstacles à la libéralisation du marché de l'électricité réside dans la sévérité des règles qu'imposent les autorités en matière de licence d'importation. Mais il convient également, étant donné que l'entreprise en place appartient à l'État, d'assurer l'indépendance de l'autorité de régulation de l'énergie.

Les problèmes sont moins aigus en ce qui concerne le gaz et les télécommunications. Le marché du gaz, qui est privatisé et ouvert, ne compte qu'un seul opérateur. Quant au marché des télécommunications, il a lui aussi été libéralisé, mais des problèmes pourraient surgir du fait que le propriétaire du réseau opère aussi en tant que distributeur.

Recommandations particulières à l'Estonie

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en oeuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations de politique économique.

Afin de s'attaquer au déficit important de la balance courante, notamment par la mise en oeuvre d'une politique budgétaire appropriée, il est recommandé à l'Estonie:

1. de mettre en oeuvre une politique budgétaire qui soit conforme aux décisions que doit adopter le Conseil dans le cadre du prochain exercice de surveillance budgétaire (OG 1), en même temps qu'au souci d'éviter des politiques procycliques risquant d'aggraver les déséquilibres extérieurs (OG 2).

Afin de régler les problèmes structurels sur le marché du travail, il est recommandé à l'Estonie:

2. d'adopter des politiques visant avant toute chose la réintégration des chômeurs de longue durée, en particulier dans les régions les plus touchées par la restructuration de l'économie, au moyen d'une promotion de la formation continue et de l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi que de la mise en place d'un cadre institutionnel efficace favorisant la création d'emplois (OG 4, 6 et 8);
3. d'encourager les partenaires sociaux à veiller à ce que l'évolution des salaires – en ce compris les modifications à la législation sur le salaire minimal - ne gêne pas la croissance de l'emploi ni ne freine le rétablissement du marché du travail (OG 3 et 5).

Afin de rendre les conditions plus propices à une augmentation de la productivité, il est recommandé à l'Estonie:

4. d'améliorer l'efficacité et la qualité du système éducatif et de la formation professionnelle afin de réduire les décalages sur le marché du travail (OG 13);
5. d'appliquer la stratégie approuvée en 2001 en matière de recherche-développement et, en particulier, d'encourager le secteur des entreprises à participer davantage aux dépenses dans ce domaine (OG 13).

Afin d'introduire une véritable concurrence dans les activités de réseau, il est recommandé à l'Estonie:

6. de progresser dans la libéralisation du marché de l'électricité, de renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation et d'assurer une concurrence effective dans les télécommunications (OG 9).

19. Hongrie

Après avoir progressé à un rythme relativement rapide de 3,5% en 2002, la croissance du PIB réel s'est ralentie pour passer en dessous de 3% en 2003. Le chômage est un des plus faibles des pays en voie d'adhésion, mais le taux de participation reste très bas au regard de la moyenne communautaire. De graves problèmes structurels sur le marché du travail rendent malaisé le développement de l'emploi, en particulier la faible mobilité régionale, le manque d'adéquation des qualifications et le caractère désincitatif des systèmes de prestations. Pour assurer une convergence plus forte et durable, il est indispensable de restaurer durablement un niveau de compétitivité élevé. Il paraît donc essentiel, pour assurer une croissance équilibrée sur le moyen terme, de revenir à une évolution raisonnable des salaires réels et de créer un environnement plus favorable à l'investissement.

En 2003, la politique budgétaire est revenue à des orientations restrictives après le déficit budgétaire élevé de l'année précédente (9,3% du PIB), mais le déficit est resté de l'ordre de 5,9% du PIB. Le dérapage significatif par rapport aux objectifs de déficit des deux dernières années a amplifié le creusement du déficit de la balance courante, supérieur à 5,5% du PIB, causé par la pression de la demande. Aggravée par d'autres problèmes macroéconomiques (forte hausse des salaires réels et taux d'intérêt réels exorbitants) et la volatilité du taux de change, cette situation a provoqué une défiance générale envers les marchés financiers et une détérioration de la compétitivité globale.

La Hongrie doit mettre en oeuvre des politiques visant à atteindre un degré élevé de convergence durable, en particulier en matière d'assainissement des finances publiques. La Hongrie a réalisé un certain nombre de réformes structurelles et des progrès importants de rattrapage vis à vis de l'UE ont été accomplis, mais le pays devra consentir des efforts supplémentaires dans plusieurs autres domaines. Il est en particulier souhaitable que la Hongrie adopte des mesures renforçant l'efficacité de son système éducatif et encourageant la R&D afin d'améliorer la productivité. La concurrence dans les activités de réseau doit être renforcée et l'indépendance des régulateurs mieux assurée. Au total, la Hongrie doit relever cinq défis majeurs:

- Parvenir à une réduction plus prononcée et durable du déficit des administrations publiques,
- accroître les taux d'emploi et s'attaquer aux problèmes structurels sur le marché du travail,
- améliorer la compétitivité-coûts par des politiques favorisant la modération salariale,
- créer des conditions favorisant l'amélioration de la productivité,
- stimuler la concurrence dans les activités de réseau.

Parvenir à une réduction plus prononcée et durable du déficit des administrations publiques

Après un déficit record de 9,3% du PIB en 2002, la politique budgétaire est devenue restrictive en 2003. Le déficit public était cependant encore de 5,9% en 2003. Une nouvelle réduction est certes prévue pour 2004, mais au vu de la situation de départ, les objectifs de déficit 2004 visés semblent plutôt difficiles à atteindre. Malgré une ambition initiale de réforme en profondeur des finances publiques, un certain nombre de postes de dépense n'ont pas du tout été traités dans le budget 2004 et ne semblent toujours pas être pris en compte dans les projets d'assainissement. En fait, les économies sont censées résulter principalement de coupes dans les dépenses courantes et opérationnelles. L'orientation expansionniste qui avait été donnée à la politique budgétaire, conjuguée à la forte hausse des salaires réels, a contribué à gonfler la demande intérieure et à aggraver le déficit de la balance courante (près de 6% du PIB), dont le creusement est accéléré par l'envol des dépenses de consommation. La réduction du niveau élevé des besoins de financement du secteur public est également indispensable pour améliorer la balance courante. Il serait illusoire de penser que l'épargne des ménages suffira à financer l'augmentation des investissements privés (y compris ceux liés à l'adhésion à l'UE), et ces dépenses d'investissement exerceront une pression supplémentaire sur la balance courante. C'est ainsi que même le maintien à son niveau actuel du déficit courant, dans l'hypothèse où les investissements ne seraient pas revus à la baisse, imposerait de prendre des mesures d'austérité budgétaire supplémentaires. Le retour de la Hongrie à des politiques plus viables doit se faire sur la base d'un assainissement budgétaire véritable.

Accroître les taux d'emploi et s'attaquer aux problèmes structurels sur le marché du travail

La Hongrie a un des taux de chômage les plus bas des pays en voie d'adhésion (5,8% en 2003), mais on observe simultanément une stagnation de la population active et un taux de participation (59,7 % dans la tranche d'âge 15-64 ans en 2002) plus faible que la moyenne communautaire. Ainsi, ce faible taux de chômage ne rend pas compte de l'éloignement de beaucoup du marché du travail, ni du fort taux d'inactivité, en particulier dans la frange la moins jeune de la population en âge de travailler.

Le marché du travail se caractérise aussi par un certain nombre de dysfonctionnements structurels. Les disparités régionales s'expriment principalement sous la forme d'une urbanisation croissante le long d'un axe Est-ouest, et d'un chômage plus élevé dans la partie orientale du pays. La mobilité interne est faible au regard des normes internationales, le logement et les transports représentant les principaux handicaps. De plus, une part notable des chômeurs est constituée de jeunes adultes (le taux de chômage des jeunes est de 11,9%).

Améliorer la compétitivité-coûts par des politiques favorisant la modération salariale

Bien qu'en légère amélioration depuis le début de 2003, la compétitivité-coûts de la Hongrie s'est fortement détériorée sur la période 2000-2002. Cette détérioration était en partie due à de l'augmentation rapide des salaires. Sur les trois dernières années, la hausse des salaires réels a été plus forte que celle de la productivité. Elle s'explique par l'augmentation des minima salariaux et les hausses de salaires dans le secteur public, mais aussi par le retard d'adaptation du secteur privé à un nouvel environnement d'inflation maîtrisée. Malgré le ralentissement de la croissance des

salaires en fin d'année, 2003 devrait se solder par une hausse des salaires réels de 9,2 % (dont environ 7,3% dans le secteur privé et 12,7% dans le public). Ces hausses ont affecté la compétitivité-coûts et induit une contraction de l'emploi dans certains secteurs à faibles qualifications du marché du travail. Si cette évolution a contribué à modifier la structure de la production industrielle en l'orientant vers la main d'oeuvre plus qualifiée, la hausse des coûts salariaux unitaires n'en compromet pas moins la position compétitive globale du pays, pas seulement au niveau des activités intensives en travail.

Créer des conditions favorisant l'amélioration de la productivité

Les gains de productivité se ralentissent depuis 2000, même s'ils restent légèrement supérieurs à la moyenne des nouveaux États membres. De 4,2% en 2000, la croissance de la productivité du travail est descendue à 2,4% en 2003. Au nombre des facteurs expliquant ce ralentissement des gains de productivité, le niveau relativement faible de la R&D (0,95 % du PIB en 2001), les problèmes d'efficacité du système éducatif et l'instabilité de l'environnement économique.

Bien que certaines mesures aient été prises pour dérigidifier le système éducatif afin qu'il s'adapte mieux aux besoins changeants du marché du travail, on observe toujours une pénurie de travailleurs moyennement et hautement qualifiés. Le nombre d'étudiants de 3ème cycle est certes en augmentation, mais beaucoup mettent fin à leurs études avant d'obtenir leur diplôme. Quant à la proportion de diplômés universitaires en sciences et techniques dans la population totale (sur 1000 personnes entre 20 et 29 ans), elle a baissé l'année dernière et était, avec un chiffre de 3,7, une des plus faibles de l'UE en 2001. Dans le domaine de la recherche et du développement, la recherche appliquée ne parvient pas à combler son retard, en partie encore en raison de la faiblesse des dépenses de R&D du secteur privé, en dépit des incitations fiscales, et de la coopération limitée entre entreprises et instituts de recherche. Les dépenses publiques de R&D sont également relativement modestes, tant en proportion du PIB qu'en proportion des dépenses publiques (elles représentaient 0,9% des dépenses publiques totales en 2001). Le caractère changeant des politiques économiques menées est sans doute un autre facteur influant négativement sur la productivité. La législation et les stratégies de l'État ont souvent été modifiées au cours de la dernière décennie, ce qui a réduit la prévisibilité des politiques menées et la confiance dans le gouvernement et rendu problématique la planification sur le long terme.

Développer une concurrence effective dans les activités de réseau

Le processus de libéralisation a été entamé dans la plupart des activités de réseau, mais la concurrence effective reste pour l'instant limitée dans ces secteurs. Le marché des télécommunications est un des plus libéralisés mais, même sur ce marché, la concurrence est limitée en raison de la position dominante très forte de l'ancien monopole d'État dans le secteur de la téléphonie fixe et par la situation de quasi duopole sur le marché de la téléphonie mobile. Les marchés de l'électricité et du gaz ont été ouverts pour les gros consommateurs, mais les contrats d'achat à long terme et les faibles capacités d'interconnexion continuent à faire obstacle à la concurrence sur le marché de l'électricité. Enfin, l'État a conservé dans certains de

ces secteurs sa capacité d'ingérence dans les activités des régulateurs des réseaux. C'est ainsi que le gouvernement a la possibilité d'influer sur les prix dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

Recommandations particulières à la Hongrie

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en oeuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations de politique économique.

Afin de poursuivre la réduction du déficit des administrations publiques sur une base durable, il est recommandé à la Hongrie:

1. de réduire son déficit public de manière crédible et durable dans un cadre pluriannuel conforme aux décisions qu'adoptera le Conseil dans le cadre du prochain exercice de surveillance budgétaire (OG 1).

En vue d'accroître les taux d'emploi et de s'attaquer aux problèmes structurels du marché du travail, il est recommandé à la Hongrie:

2. de renforcer l'offre de travail en supprimant les entraves à la mobilité régionale par des mesures appropriées dans les domaines du logement et des transports, et d'encourager l'entrée ou le retour sur le marché du travail des groupes défavorisés (minorités ethniques, handicapés ou mal logés) (OG 7 et 8);
3. de faire en sorte que les systèmes de prélèvements et de prestations favorisent l'emploi et incitent à entrer ou à rester sur le marché du travail (en rendant le travail plus attractif financièrement), et de réduire encore la charge fiscale élevée pesant sur le travail (OG 4).

Pour améliorer la compétitivité-coûts par des politiques favorisant la modération salariale, il est recommandé à la Hongrie:

4. d'encourager une réforme des processus de négociation salariale permettant aux salaires de mieux refléter la productivité réelle; de promouvoir des conventions salariales pluriannuelles entre partenaires sociaux pour aligner l'évolution des salaires sur les gains de productivité (OG 5).

Afin de créer un environnement plus favorable à la hausse de la productivité, il est recommandé à la Hongrie:

5. de promouvoir une participation plus active du secteur privé dans les domaines de la R&D et de l'innovation, de renforcer les liens entre entreprises et instituts de recherche, de mobiliser des ressources suffisantes pour améliorer la qualité de la recherche et de faciliter les transferts de compétences par le biais de l'IDE (OG 13);

6. de rendre le système éducatif plus efficace, d'accroître sa flexibilité pour faciliter son adaptation aux besoins en compétences du marché et de veiller à dégager des ressources suffisantes pour la formation professionnelle et l'éducation (OG 13);
7. d'assurer la stabilité du cadre législatif et des politiques publiques afin de créer un environnement économique plus favorable à l'esprit d'entreprise (OG 11).

Afin de renforcer la concurrence effective dans les activités de réseau, il est recommandé à la Hongrie:

8. de poursuivre la libéralisation du secteur, de promouvoir une concurrence véritable et l'indépendance des autorités de régulation (OG 9).

20. Lettonie

Ces dernières années, les performances économiques de la Lettonie témoignent d'une assez bonne résistance à la dégradation de la conjoncture mondiale. La croissance du PIB devrait à moyen terme rester proche du potentiel, avec un taux de l'ordre de 5-6% l'an. La consommation privée et la formation brute de capital fixe ont fait preuve d'un grand dynamisme et sont les principaux moteurs de la croissance. Pendant les cinq années précédentes l'inflation est restée modérée malgré la forte croissance de la consommation privée. Cependant il est prévu que l'inflation atteigne des niveaux élevés cette année, mais elle pourrait diminuer vers un rythme de 3% en 2006/07. Le commerce extérieur a connu une expansion rapide: les importations ayant progressé à un rythme supérieur à celui des exportations, le déficit de la balance courante s'est creusé pour atteindre 9,3% du PIB en 2003 et devrait rester à ce niveau à moyen terme. La Lettonie a accompli des progrès remarquables dans le domaine des réformes structurelles au cours des années récentes, mais il subsiste un certain nombre de défis non entièrement relevés, tels le fonctionnement de l'administration publique, qui pourrait compromettre l'absorption des fonds structurels de l'UE. Ces défis, s'il ne sont pas entièrement relevés risquent d'affaiblir la capacité de la Lettonie à maintenir une trajectoire durable de croissance vigoureuse.

Le taux de chômage a entamé un lent reflux et varie considérablement d'une région à l'autre. Le bon fonctionnement du marché du travail est handicapé par un certain nombre de problèmes structurels, en particulier l'inadéquation des systèmes d'éducation et de formation, les pénuries de qualifications et la faible mobilité géographique. La privatisation de la plupart des entreprises d'État lettones a stimulé la concurrence sur les marchés de produits du pays, et le niveau des aides d'État reste inférieur à la moyenne de l'UE. Les rares problèmes de concurrence qui subsistent sont concentrés dans les activités de réseau. Même si la Lettonie profite du bas coût de sa main d'oeuvre et de la faiblesse de sa fiscalité, la faible productivité du travail y reste un problème majeur.

La baisse régulière du déficit public s'est interrompue en 2002, celui-ci bondissant à 3% du PIB contre 1,6% en 2001. En 2003, les recettes fiscales meilleures que prévu et la meilleure maîtrise des dépenses par le gouvernement ont permis de ramener à 1,8% un déficit qui devrait atteindre 2% en 2004. La situation des finances publiques lettones est toutefois tributaire du sérieux de l'engagement à assurer la discipline budgétaire; or, la politique budgétaire de la Lettonie se caractérise par son orientation procyclique. La dette publique du pays demeure en revanche peu élevée puisqu'elle représente à peine 17% du PIB.

La Lettonie doit mettre en oeuvre des politiques visant à atteindre un degré élevé de convergence durable, en particulier en matière d'assainissement des finances publiques. Tant les progrès en matière d'assainissement que les solutions à la sous-utilisation des ressources humaines du pays doivent pouvoir s'appuyer sur des politiques contribuant à maintenir à moyen et long termes les bonnes performances de croissance. Cela exigera en particulier de renforcer et de diversifier la base de la croissance et de l'emploi en stimulant l'esprit d'entreprise. Par ailleurs, le niveau de la productivité doit être relevé et la Lettonie doit se préparer à la transition vers une économie fondée sur le savoir. Au total, la Lettonie doit relever quatre défis majeurs:

- S'attaquer au déficit assez considérable de la balance courante, notamment par une politique budgétaire appropriée,
- Créer des conditions favorisant la hausse de la productivité,
- S'attaquer aux problèmes structurels du marché du travail,
- Développer une concurrence véritable dans les activités de réseau.

S'attaquer au déficit assez considérable de la balance courante, notamment par une politique budgétaire appropriée

La demande intérieure lettone de produits importés reste plus forte que la demande internationale de produits lettons et le déficit de la balance courante s'est donc accru, passant à 9,1% du PIB en 2003. La croissance des exportations a été très vigoureuse en 2002 et 2003 malgré le ralentissement mondial; les importations ont cependant progressé encore plus vite que les exportations. Le déficit commercial devrait se creuser encore plus fortement dans les toutes prochaines années sous l'effet de l'essor des importants besoins en investissement, induisant une aggravation du déficit de la balance courante. Même si les prix des exportations ont augmenté plus fortement que ceux des importations en 2003, on n'observe pas d'évolution vraiment favorable des termes de l'échange sur les dernières années, ce qui crée des incertitudes supplémentaires au niveau des éventuelles pressions futures sur la balance courante.

Les progrès modestes de l'assainissement des finances publiques ont été interrompus par le dérapage budgétaire observé en 2002, malgré la vigueur de la croissance lettone. Suite à des améliorations dans la collecte des d'impôts ainsi qu'une croissance économique plus forte que prévue, le déficit des administrations publiques est estimé à 1,8% du PIB en 2003.. Bien que les autorités lettones maintiennent leur engagement de parvenir à équilibrer le budget à moyen terme, les orientations procycliques actuelles, en combinaison avec une scène politique qui change rapidement et l'incapacité relative du gouvernement à accroître les recettes fiscales dans une période de forte croissance économique, mettent la Lettonie dans une position financière délicate compte tenu des futures dépenses à engager. Ces tensions au niveau des dépenses sont également susceptibles de favoriser le creusement du déficit de la balance courante. Dans un contexte marqué par une demande extérieure faible et une demande intérieure déjà élevée, l'emballlement des dépenses de la fin 2002, la forte croissance du crédit, malgré les augmentations des taux d'intérêt par la Banque Centrale de la Lettonie, en novembre 2003 et encore en mars 2004, et les perspectives de nouveaux allègements fiscaux sont autant de motifs de préoccupation. Le principal défi auquel sera confrontée la politique économique consistera à éviter des mesures budgétaires de relance aux effets procycliques qui risqueraient d'entraîner un gonflement excessif de la demande intérieure et d'aggraver ainsi le déficit de la balance courante.

Créer des conditions favorisant la hausse de la productivité

En Lettonie, la productivité du travail est la plus basse de l'UE (moins de 40% de la moyenne de l'UE à 15). Sur la période 1995-2002, elle avait progressé un peu plus vite que cette moyenne, mais sa croissance s'est ralentie depuis peu. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer cette productivité médiocre. En premier lieu, malgré les réformes engagées, le système éducatif continue à souffrir de problèmes

au niveau de l'efficacité, des contenus et des partenariats extérieurs, et les liens entre l'enseignement supérieur et les entreprises sont encore ténus. En second lieu, et malgré les mesures indirectes et fiscales prises, la R&D – en particulier celle effectuée par le privé – et les activités innovantes sont peu développées, en raison à la fois d'un manque de financements public et de l'absence d'une masse critique suffisante qui interdit à la plupart des entreprises lettones d'entreprendre des activités de recherche. La croissance de la productivité est également handicapée par les contraintes entravant l'initiative privée, les entreprises étant confrontées à une réglementation locale pesante, à des difficultés d'accès aux financements et à un manque de culture entrepreneuriale. Malgré le dynamisme de l'investissement privé, les niveaux de productivité sont toujours tirés vers le bas par un approfondissement du capital insuffisant et des infrastructures physiques qui restent relativement médiocres. Tous ces facteurs contribuent à expliquer le fait que la Lettonie continue à se spécialiser dans des secteurs à contenu technologique relativement faible et des activités de transit générant peu de valeur ajoutée.

S'attaquer aux problèmes structurels du marché du travail

Le marché du travail letton pâtit d'un certain nombre de problèmes structurels dont le principal est la forte disparité dans les taux de chômage selon les régions, mais aussi d'une proportion élevée de chômeurs de longue durée et de jeunes chômeurs. En 2002, le taux de participation s'élevait à 68,8% et le taux d'emploi à 60,5%. Le taux de chômage était de 12,1% à la fin de 2002 et a diminué en 2003.

Un certain nombre de problèmes structurels affectent le fonctionnement du marché du travail. En premier lieu, la sous-utilisation des ressources humaines est une conséquence d'un environnement peu favorable à l'initiative entrepreneuriale. La Lettonie a le plus faible taux de création de "jeunes pousses" de l'UE, ce qui souligne la nécessité d'encourager l'esprit d'entreprise et le développement des petites et moyennes entreprises, ce qui permettrait d'élargir la base d'emplois. En second lieu, le coin fiscal est important en Lettonie et dissuade de travailler dans le cadre de l'économie officielle. En outre, compte tenu du très bas niveau des salaires, les allocations sociales, même modestes, rendent difficiles les décisions d'entrée ou de retour sur le marché du travail et contribuent donc à décourager la participation à ce marché. En troisième lieu, le taux de chômage élevé reflète, dans une certaine mesure, les inadéquations de qualifications qui nuisent à la rencontre entre offre et demande de travail. De plus, le système éducatif ne satisfait pas à la demande de formations plus souples et plus modernes. Les autorités lettones ont récemment proposé une réforme ambitieuse du système éducatif visant à mieux l'adapter aux exigences d'une économie de marché, mais la mise en œuvre de cette réforme risque de coûter cher et de prendre du temps. Enfin, les disparités régionales en termes d'emploi et de chômage sont aussi le résultat de la faible mobilité géographique, qu'il conviendrait de faciliter par des réformes du marché du logement et des améliorations des infrastructures de transport.

Développer une concurrence véritable dans les activités de réseau.

Les mesures visant à libéraliser les activités de réseau sont très récentes, avec la libéralisation totale des télécommunications vocales intervenue seulement en 2003 et la libéralisation progressive des autres secteurs qui vient d'être engagée pour se conformer à la législation de l'UE. Toutes les activités de réseau sont encore dominées par les opérateurs historiques – dont certains sont progressivement privatisés – qui ne sont pas confrontés à une concurrence effective et bénéficient de l'absence d'une véritable possibilité de choix du fournisseur. Cette faiblesse de la concurrence effective a plusieurs sources. Dans certains cas, ce sont des obstacles

techniques et pratiques qui empêchent la concurrence de se développer, par exemple dans les télécommunications, où le dégroupage de la boucle locale, la sélection de porteuse et la portabilité du numéro tardent à être concrétisés. Dans d'autres cas, le cadre réglementaire nécessaire à une concurrence plus effective n'est pas encore complètement en place, par exemple dans le secteur de l'énergie. Enfin, le manque d'interconnexions est une dernière entrave à une concurrence effective : les liaisons ferroviaires avec les voisins baltes et les autres pays européens sont peu développées ; le marché balte du gaz naturel reste dominé en amont par un petit nombre d'importateurs et dépend de facto des fournitures de gaz russe. Enfin, l'interconnexion des réseaux électriques des pays baltes avec les autres États membres risque d'être insuffisante pour faire face à l'évolution de la demande à long terme.

Recommandations particulières à la Lettonie

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en oeuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations de politique économique.

En vue de réduire le déficit assez considérable de sa balance courante, notamment par une politique budgétaire appropriée, il est recommandé à la Lettonie:

1. de réduire son déficit public de manière crédible et durable dans un cadre pluriannuel conforme aux décisions qu'adoptera le Conseil dans le cadre du prochain exercice de surveillance budgétaire (OG 1 et 2).

Afin de créer des conditions favorisant l'amélioration de la productivité, il est recommandé à la Lettonie:

2. de renforcer l'efficacité, la qualité et l'accessibilité des systèmes d'éducation et de formation et leur réactivité à l'évolution des besoins du marché du travail (OG 13 et 14).
3. d'encourager la R&D et l'innovation, en particulier dans le secteur privé (OG 13 et 14).
4. de favoriser le développement d'une culture entrepreneuriale (OG 11).

Pour remédier aux problèmes structurels du marché du travail, il est recommandé à la Lettonie:

5. de réexaminer le système de prélèvements et de prestations en vue de rendre le travail plus rémunérateur, en particulier en accroissant l'efficacité des dépenses sociales (OG 4).
6. de renforcer l'offre de travail en poursuivant les efforts visant à mieux adapter les qualifications aux besoins du marché du travail et en facilitant la mobilité de la main d'œuvre, notamment par l'amélioration des infrastructures de transport (OG 7 et 13).

En vue d'introduire une concurrence effective dans les activités de réseau, il est recommandé à la Lettonie:

7. d'adopter des dispositions légales renforçant la concurrence effective dans ce secteur et de renforcer le rôle de l'organisme de régulation (OG 9).
8. de développer les interconnexions physiques avec les autres réseaux européens (OG 9).

21. Lituanie

Malgré un environnement international peu porteur, les performances économiques de la Lituanie sont restées particulièrement bonnes ces deux dernières années. Avec un taux de 8,9%, la croissance s'est fortement accélérée en 2003, en raison principalement du dynamisme de l'investissement et de la consommation privée, la croissance des exportations demeurant elle aussi vigoureuse. La forte appréciation de la parité effective nominale du litas, conjuguée à d'importants gains de productivité qui ont atténué l'inflation salariale, a induit une baisse du niveau des prix de l'ordre de 1,1% en 2003 (mesurée par l'IPCH). La croissance économique vigoureuse a eu un impact positif sur le marché du travail, même si le chômage élevé demeure une des faiblesses majeures de l'économie lituanienne.

La réduction du déficit public entamée en 2000 a subi un coup d'arrêt en 2003, celui-ci remontant légèrement à 1,7% du PIB contre 1,4% en 2002. Le budget 2004 prévoit des augmentations notables des dépenses courantes et en capital, en partie liées aux dépenses d'adhésion à l'UE, qui devraient entraîner un creusement supplémentaire du déficit. Une reprise du processus d'assainissement devrait cependant intervenir en 2005. Les déficits budgétaires modérés des années précédentes ont facilité le maintien à des niveaux viables du déficit de la balance courante, en grande partie financé par les flux d'investissement étranger direct. Le mécanisme de caisse d'émission a permis de donner un ancrage nominal à la politique monétaire, contribuant ainsi à la stabilité macroéconomique et à une baisse historique du taux d'inflation. La plus grande stabilité macroéconomique de ces dernières années a facilité la décrue progressive des taux d'intérêt, donnant ainsi un coup d'accélérateur au développement du crédit intérieur et donc à la croissance de l'investissement et de la consommation.

L'objectif des politiques à mettre en œuvre par la Lituanie doit être de parvenir à un degré élevé de convergence durable. Le marché du travail est une source de préoccupation. Une réduction du fort taux de chômage et un meilleur assainissement des finances publiques seront indispensables pour mieux asseoir la stabilité macroéconomique à moyen terme. Le maintien de la compétitivité de la Lituanie sera d'une importance décisive pour assurer une convergence rapide et soutenue avec les économies de l'UE. De nouveaux changements structurels seront nécessaires pour maintenir le rythme actuel des gains de productivité, de façon à pouvoir combler l'écart de productivité substantiel entre l'économie lituanienne et celles de l'UE. À cet égard, l'adaptation du système éducatif aux besoins du marché du travail et le développement de la R&D sont indispensables pour faciliter la transition si nécessaire vers une économie fondée sur le savoir. Au total, la Lituanie doit relever quatre défis majeurs:

- S'attaquer aux problèmes structurels du marché du travail,
- Conserver un déficit public modéré,
- Créer des conditions plus favorables aux gains de productivité,
- Renforcer la concurrence dans les activités de réseau.

S'attaquer aux problèmes structurels du marché du travail

Ces deux dernières années, malgré de nettes améliorations dans le fonctionnement du marché du travail, le taux de chômage est resté élevé – 12,7% en 2003 – et les autres faiblesses structurelles n'ont pas disparu. L'importance des disparités régionales saute aux yeux et plusieurs régions enregistrent des taux de chômage de l'ordre de 20%. Le taux de chômage des jeunes est resté élevé (23% en 2002) et le chômage de longue durée est de 7%. Près de 17% des emplois sont situés dans un secteur agricole à faible productivité qui risque de perdre beaucoup d'actifs dans les années à venir et de peser ainsi sur les statistiques du chômage.

Les principales faiblesses structurelles du marché du travail sont liées à la faible mobilité professionnelle et géographique de la main d'œuvre, à l'inadéquation entre offre et demande de qualifications et aux déficiences du système éducatif. Malgré de forts taux de participation dans l'enseignement supérieur, les qualifications professionnelles des actifs correspondent souvent à des spécialisations qui ne sont pas en adéquation avec les compétences actuellement demandées. Des pénuries de main d'œuvre commencent à apparaître dans les technologies de l'information, la gestion et pour plusieurs catégories d'ingénieurs. Le renforcement des liens entre établissements d'enseignement et entreprises faciliterait l'adaptation de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur aux besoins actuels. Parallèlement, les activités de formation continue, qui sont essentielles pour développer les capacités d'adaptation aux évolutions futures de la demande, sont parmi les moins développées des pays en voie d'adhésion. Des efforts plus soutenus en vue d'améliorer la qualité et la disponibilité de la formation professionnelle seraient bénéfiques, en particulier aux régions les moins développées. Considérant la forte proportion de travailleurs faiblement qualifiés parmi les chômeurs, il est souhaitable d'accorder une attention spéciale aux activités de formation ciblant cette catégorie de travailleurs. L'amélioration des structures éducatives, en particulier dans les régions les plus pauvres, contribuerait à créer des conditions de base plus susceptibles d'attirer les investissements et faciliterait la mobilité géographique des travailleurs. De plus gros efforts pour améliorer l'environnement des entreprises stimuleraient la création d'emplois compensant les emplois perdus du fait des restructurations dans les secteurs industriel et agricole. Le système d'allocations chômage doit être modernisé: le montant de l'allocation n'est pas lié au niveau du salaire antérieur, la couverture de l'assurance n'est pas clairement définie dans la législation et les liens entre cotisations et prestations dans le système d'assurance chômage n'apparaissent pas clairement.

Conserver un déficit public modéré

Les autorités ont intégralement mis en œuvre leurs plans d'assainissement budgétaire et le déficit public est ainsi passé de 5,7% du PIB en 1999 à 1,4% en 2002. Cette évolution à la baisse s'est cependant interrompue et le déficit est légèrement remonté à 1,7% en 2003. Après avoir engrangé des recettes fiscales meilleures que prévu au premier semestre 2003, le gouvernement a décidé, en juillet 2003, de programmer des dépenses supplémentaires dans une loi de finances rectificative. Ces modifications au budget, qui ont entraîné une nette augmentation des dépenses courantes qui a empêché de poursuivre la réduction du déficit, ont principalement pris la forme de compensations pour la perte de l'épargne libellée

en roubles⁸ (environ 0,4% du PIB) et de subventions agricoles (0,2%). Le budget 2004 prévoit une nouvelle augmentation du déficit, en grande partie liée au bond en avant de l'investissement public et à la hausse des dépenses afférentes au système de sécurité sociale et aux salaires du secteur public, ainsi qu'aux coûts de transition significatifs de la réforme des retraites. Les tensions causées par de forts besoins en investissements, et l'importance assez considérable des obligations budgétaires et des engagements conditionnels, peuvent représenter un risque à moyen terme pour l'assainissement des finances publiques.

Malgré les efforts consentis pour améliorer le système fiscal, l'étendue des progrès à réaliser pour renforcer l'efficacité du recouvrement reste considérable. En pourcentage du PIB, les recettes publiques ont baissé, passant de 38,1% en 1998 à 33,8% en 2002, alors que les dépenses sont restées globalement stables. Cette marge de manoeuvre réduite en matière de réduction des dépenses risque à moyen terme d'entraîner une dégradation du besoin de financement des administrations publiques, en particulier si la croissance économique perdait de sa vigueur. Des dépenses supplémentaires, non prévues dans la programmation budgétaire, sont souvent engagées au second semestre et pourraient induire, comme en 2002, une augmentation considérable de plusieurs catégories de dépenses courantes (subventions agricoles, dépenses de protection sociale, etc.). Une éventuelle orientation procyclique de la politique budgétaire pourrait comporter certains risques dans un contexte marqué par des pressions croissantes sur la dépense publique. Même si le caractère modéré des déficits publics a atténué les pressions sur la balance courante au cours des dernières années, la politique budgétaire pourrait encore être amenée à jouer un rôle d'atténuation du déséquilibre épargne-investissement dans le secteur privé, lequel risque d'être aggravé par la forte expansion actuelle du crédit.

Créer des conditions plus favorables aux gains de productivité

Bien qu'ayant fortement augmenté en Lituanie après la crise russe de 1999, la productivité reste très basse et ne représente que 42% de la moyenne de l'UE à 15. De plus, ces gains récents semblent avoir été en partie induits par des facteurs non récurrents liés à une meilleure utilisation des capacités existantes. Eu égard à son PIB par tête, à peine égal à 39% de la moyenne UE 15 en 2002, les écarts de revenu ne pourront être réduits qu'au prix d'une augmentation rapide et soutenue de la productivité. Or, les déficiences du système éducatif et la faiblesse de la R&D et de l'innovation constituent dans ce domaine un réel handicap.

En premier lieu, malgré l'importance des dépenses publiques consacrées à l'éducation et le nombre important de diplômés de l'enseignement supérieur, il existe, comme on l'a fait observer plus haut, un décalage entre les compétences acquises dans les systèmes d'éducation et de formation et les besoins du secteur privé. Le gouvernement prépare actuellement un programme de mise en oeuvre d'une stratégie d'éducation à l'horizon 2012, mais d'autres efforts seront indispensables pour adapter les systèmes d'enseignement et de formation aux futurs besoins d'une économie amenée à se développer. En second lieu, la structure économique actuelle reste encore en grande partie basée sur des activités à faible contenu en technologie. Faire évoluer cette structure réclamera plus de R&D et

⁸ Le gouvernement s'était engagé à indemniser les citoyens pour la perte de leur épargne libellée en roubles au cours des premières années de la transition et à restituer les droits de propriété ou à verser une indemnisation aux propriétaires dont les biens immobiliers avaient été confisqués à l'époque soviétique. Les montants à verser représentaient environ 6,7% du PIB à la fin 2003.

d'innovation, or les activités de ce type sont parmi les moins développées des nouveaux États membres. Le maintien de flux importants d'investissement direct étranger pourrait jouer un rôle de catalyseur grâce aux transferts de technologie et contribuer ainsi à accélérer l'évolution des structures de l'économie vers des secteurs à plus forte valeur ajoutée et une meilleure productivité. Un plus grand développement des infrastructures physiques pourrait aussi contribuer à maintenir la forte croissance de la productivité. Les dépenses en TI ont légèrement augmenté, mais partaient d'un niveau très bas: la faible pénétration des TI pourrait être un obstacle à l'amélioration de la productivité.

Renforcer la concurrence dans les activités de réseau

En dépit de la dérégulation de la plupart des activités de réseau, la concurrence effective reste partout faible, excepté dans la téléphonie mobile et le transport routier. Le marché de la téléphonie fixe a été intégralement libéralisé en janvier 2003, mais l'opérateur historique continue à être le seul acteur sur ce marché. Le régulateur du marché téléphonique ne semble pas encore disposer de ressources suffisantes pour pouvoir promouvoir efficacement la concurrence. La transposition de la législation de l'UE sur l'ouverture du marché des transports ferroviaires est encore incomplète et l'infrastructure est peu développée, en particulier les liaisons avec la Pologne.

L'ouverture des marchés de l'énergie a apporté peu d'avantages visibles aux consommateurs et le fort degré de concentration subsiste, au niveau des fournisseurs comme des distributeurs. En janvier 2002, le marché de l'électricité a été ouvert pour les gros clients, qui représentent un quart de la consommation électrique. La dérégulation doit se poursuivre de manière graduelle et la privatisation des distributeurs d'électricité est actuellement en cours. Environ 80% de l'électricité produite dans le pays provient cependant d'une centrale nucléaire et le manque d'interconnexions avec les autres pays en voie d'adhésion empêche une intégration au marché européen de l'électricité. Le marché du gaz a lui aussi été libéralisé pour les gros clients, représentant 80% de la consommation. Il n'existe toutefois qu'un petit nombre d'acteurs indépendants sur ce marché et il n'y a pas d'interconnexions avec le réseau européen de gazoducs.

Recommandations particulières à la Lituanie

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en oeuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations de politique économique.

Afin de s'attaquer aux problèmes structurels de son marché du travail, il est recommandé à la Lituanie:

1. de renforcer la mobilité régionale et de réduire les inadéquations de compétences, tout en améliorant l'efficacité de l'éducation, des mesures de reconversion professionnelle et des autres politiques actives du marché du travail (OG 4, 7 et 8).
2. D'améliorer l'effet incitatif conjugué des mécanismes de prélèvements et de prestations (OG 4).

Afin de conserver un déficit public modéré, il est recommandé à la Lituanie:

3. de réduire son déficit public de manière crédible et durable dans un cadre pluriannuel conforme aux décisions qu'adoptera le Conseil dans le cadre

du prochain exercice de surveillance budgétaire (OG 1).

4. d'éviter des politiques budgétaires procycliques empêchant de poursuivre la réduction du déficit, en particulier en renonçant aux modifications du budget inscrivant des dépenses supplémentaires en cas de recettes imprévues (OG 2).

En vue de créer des conditions favorisant la croissance de la productivité, il est recommandé à la Lituanie:

5. d'améliorer l'efficacité et la qualité des systèmes d'éducation et de formation et leur réactivité à l'évolution des besoins du marché du travail (OG 13).
6. de promouvoir la R&D et l'innovation, de renforcer les liens entre organismes de recherche et secteur privé et de soutenir les transferts de connaissances par le biais de l'IDE et d'une plus forte pénétration des TI (OG13).

Afin d'instaurer une concurrence effective dans le secteur des activités de réseau, il est recommandé à la Lituanie:

7. de poursuivre la libéralisation et d'introduire une concurrence effective dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et du transport ferroviaire (OG 9).
8. de créer ou de renforcer les capacités d'interconnexion avec les États membres voisins (OG 9).

22. Malte

L'ouverture croissante de l'économie maltaise, sa forte dépendance à l'égard des revenus du tourisme et sa petite taille rendent cette économie de plus en plus vulnérable aux chocs externes d'ordre économique ou géopolitique. Ces deux dernières années, la médiocrité de l'environnement économique international et la restructuration du secteur public n'ont permis qu'un taux de croissance modeste malgré l'importance de la consommation publique, principal soutien de l'activité. Actuellement, le taux de croissance du PIB réel est très nettement inférieur au potentiel estimé.

Le ralentissement de l'activité n'a pas entraîné de hausse substantielle du taux de chômage sur la période janvier-octobre de l'année dernière (5,7% en octobre 2003), mais une certaine aggravation est attendue pour les prochains mois, sous l'effet des restructurations en cours dans les chantiers navals et les secteurs manufacturier et touristique. Les progrès globaux de Malte dans l'adoption de l'acquis communautaire ne se sont pas accompagnés de réformes économiques de fond préparant l'entrée dans l'UE en mai 2004. La réduction des effectifs du secteur public et des aides et subventions publiques ainsi que la réforme des systèmes de retraite et de santé ont été renvoyées à plus tard, ce qui a eu un impact négatif sur la croissance économique, la création d'emploi et les finances publiques. Le taux d'emploi relativement faible, en particulier chez les femmes, reste une source de préoccupation. Dans un contexte marqué par l'insuffisance des efforts consentis pour assainir les finances publiques, le taux de croissance inférieur aux prévisions de 2003 et le gonflement des dépenses publiques ont accéléré le creusement du déficit public, créant des tensions au niveau de la balance courante. Malte devrait poursuivre des politiques visant à assurer un degré plus élevé de convergence durable, en particulier dans le domaine de l'assainissement des finances publiques. Dans cette optique, il conviendrait d'insuffler un nouvel élan aux réformes des systèmes de retraite et de santé et du secteur public. Malgré quelques progrès, le degré de concurrence effective reste insuffisant dans certains domaines et les efforts de privatisation doivent être poursuivis. Au total, Malte doit relever trois principaux défis:

- Parvenir à une réduction plus prononcée et durable du déficit des administrations publiques et assurer la viabilité à long terme des finances publiques,
- Accroître les taux d'emploi, en particulier pour les femmes,
- Stimuler la concurrence effective, en tenant compte des spécificités dues à la taille réduite de l'économie domestique.

Parvenir à une réduction plus prononcée et durable du déficit des administrations publiques et assurer la viabilité à long terme des finances publiques

Pour s'attaquer avec succès à son déficit budgétaire élevé, le gouvernement envisage de mettre en oeuvre une série de mesures visant à renforcer l'efficacité du recouvrement des impôts afin d'accroître les recettes fiscales. On doit noter que l'augmentation prévue des recettes non fiscales est plus rapide que celle des recettes fiscales. Cela s'explique notamment par l'apport des recettes provenant du régime international d'immatriculation et par les compensations budgétaires versées par l'UE dans le cadre de l'accord de Copenhague. Concernant la fiscalité

directe, celle-ci devrait connaître certains allègements du fait du passage à cinq tranches d'imposition (contre trois actuellement) et du relèvement du seuil d'imposition.

Du côté des dépenses, l'importance des sommes consacrées aux salaires du secteur public et aux prestations de retraite et de santé menace la viabilité des finances publiques. En ce qui concerne les dépenses courantes, le renforcement du contrôle sur les crédits consacrés aux allocations sociales et à d'autres programmes d'assistance, ainsi que la réduction des subventions, apparaissent comme des mesures souhaitables. Cependant, compte tenu de la persistance de besoins importants en matière de modernisation et de construction de nouvelles infrastructures, les dépenses en capital risquent de maintenir les dépenses globales à un niveau élevé (environ 50% du PIB), même si une réduction est envisagée à l'horizon 2006 (à 46,6% du PIB).

Le vieillissement démographique représente un risque significatif pour la viabilité à long terme des finances publiques, notamment en raison du niveau relativement élevé de la dette publique. La hausse rapide du ratio de dépendance des personnes âgées qui est attendue entre 2000 et 2050 (de 18 à 38,6%) devrait à l'avenir provoquer des tensions budgétaires croissantes au niveau des finances publiques. Une réforme du premier pilier du système de retraite est bien programmée, mais sa date de mise en oeuvre reste incertaine.

Le niveau actuel des garanties accordées par l'État (l'équivalent de 22% du PIB en 2002) est une menace pour l'équilibre budgétaire. Le gouvernement projette de réduire à l'avenir l'octroi de nouvelles garanties (l'encours devrait revenir à 15% du PIB en 2006) moyennant une application plus stricte des règles budgétaires d'émission de ces garanties. Cela devrait contribuer à faciliter la diminution, programmée sur le moyen terme, du niveau des engagements conditionnels implicites et atténuer l'exposition aux risques qui résulte actuellement des "lettres de confort" et des facilités de crédit qui ont été émises. Dans l'ensemble, la dette brute des administrations publiques s'est élevée à 72% du PIB en 2003

Accroître les taux d'emploi, en particulier pour les femmes

À Malte, le marché du travail semble disposer de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux chocs économiques sans passer par de longues périodes de chômage élevé. En septembre 2003, le taux d'emploi apparaissait cependant comme plutôt bas (53,7%) comparé à la moyenne de l'UE. Cette faiblesse relative du taux d'emploi s'expliquait par le taux très bas chez les femmes (33,1%) alors que le chiffre équivalent chez les hommes (74,2%) est supérieur à la moyenne de l'UE. Compte tenu du vieillissement de la population, la hausse du taux d'emploi, global et féminin, revêt une importance décisive car elle permettrait d'élargir l'assiette des cotisations sociales. À cet égard, certaines mesures visant à encourager la participation féminine ont récemment été prises, la faible présence des femmes sur le marché du travail s'expliquant, dans une certaine mesure, par des facteurs culturels dont il est sans doute souhaitable qu'ils soient progressivement surmontés.

Confronté à la chute de la natalité et au vieillissement démographique, le gouvernement a réalisé combien il était important de relever le taux de participation des femmes: des initiatives en ce sens ont été intégrées à la loi sur l'emploi et les relations industrielles (Employment and Industrial Relations Act - ERA), entrée en application en décembre 2002 et complétée par huit arrêtés (dont l'un concerne l'application du règlement sur le congé parental). D'autres initiatives

dans ce domaine portent sur un système de garde d'enfants, un plan d'action pour promouvoir l'égalité des sexes et l'intégration de la dimension d'égalité hommes-femmes dans la fonction publique. En outre, l'achèvement du processus de privatisation et la réduction des effectifs du secteur public peuvent contribuer à une mobilisation plus efficace des ressources qui bénéficierait au secteur privé et stimulerait l'efficacité économique et l'emploi.

La forte pression fiscale sur les salaires est à l'origine de distorsions qui affectent tant la demande que l'offre de travail et qui détournent l'activité vers l'économie informelle. L'écart séparant le salaire minimum de l'allocation chômage, en particulier pour les familles nombreuses, reste très faible et réduit l'incitation à travailler. Le recours aux dispositifs de préretraite dans la restructuration des entités du secteur public devrait aussi être limité et les efforts réorientés vers la reconversion professionnelle. L'ERA couvre également les employés à temps partiel et les titulaires de contrats à durée déterminée afin d'accroître la flexibilité du marché du travail. Les activités de formation professionnelle se sont développées depuis 2001, date de création du College for Arts, Science and Technology de Malte, même si des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer le taux de réussite dans l'enseignement secondaire et réduire le nombre des situations d'échec scolaire. Trois nouveaux instituts, dans les domaines de la construction mécanique, de l'agroalimentaire et des services collectifs, ont été créés en 2003. On soulignera enfin le niveau exceptionnellement élevé de la réussite scolaire dans le premier cycle du secondaire et, en revanche, le grand nombre d'échecs dans le second cycle du secondaire et dans l'enseignement supérieur.

Stimuler une concurrence effective, en tenant compte des spécificités dues à la taille réduite de l'économie domestique

De nombreuses réformes visant à ouvrir l'économie maltaise à la concurrence ont été introduites. Dans le secteur des activités de réseau, les télécommunications sont maintenant libéralisées et les services postaux sont en cours d'ouverture. Dans le transport aérien, le monopole des activités d'assistance en escale a été aboli après un appel d'offres international. En ce qui concerne le transport maritime, la transposition de l'acquis communautaire doit être achevée. La concurrence demeure limitée dans certains secteurs de l'économie maltaise. C'est notamment le cas pour les activités de transformation du blé et des céréales fourragères et les chantiers navals, pour lesquels le processus de restructuration devra aller de pair avec une réduction des aides d'État

Recommandations particulières à Malte

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en oeuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations de politique économique

Afin d'assurer une réduction durable du déficit des administrations publiques et la viabilité à long terme des finances publiques, il est recommandé à Malte:

1. de réduire son déficit public de manière crédible et durable dans un cadre pluriannuel conforme aux décisions qu'adoptera le Conseil dans le cadre du prochain exercice de surveillance (OG 1).

Afin d'accroître les taux d'emploi, en particulier pour les femmes, il est recommandé à Malte:

2. de revoir les interactions dans le système de prélèvements et de prestations dans un sens renforçant les incitations au travail et de réduire la fiscalité sur le travail en vue d'améliorer sa productivité (OG 4).
3. d'améliorer la qualité des enseignements secondaire et professionnel (OG 8).
4. de développer les mesures de reconversion professionnelle afin de rendre la main d'œuvre plus adaptable en cas de licenciement et de faciliter le retour à l'activité des femmes d'âge moyen (OG 8).

En vue de stimuler une concurrence effective en tenant compte des spécificités dues à la taille réduite de l'économie domestique, il est recommandé à Malte:

5. d'accroître la concurrence dans certains secteurs comme les activités de réseaux, les industries agroalimentaires et les chantiers navals (OG 9).

23. Pologne

Après avoir connu des taux de croissance record sur la plus grande partie des années 90, la Pologne a subi un brutal ralentissement économique en 2001-2002. Depuis fin 2002, la reprise s'amorce progressivement et le taux de croissance du PIB réel s'est accéléré à 3,7% en 2003. Le taux de croissance potentiel, estimé à environ 4,5%, devrait être atteint en 2004.

Bien que des progrès remarquables aient été accomplis ces dernières années, la Pologne reste confrontée à de graves problèmes structurels qui risquent de nuire à sa capacité de conserver un taux de croissance élevé. Le taux de chômage croît rapidement depuis 1999 et est maintenant d'environ 20%, un des taux les plus élevés des pays en voie d'adhésion. Parallèlement, le taux d'emploi est en nette diminution et près de la moitié de la population en âge de travailler est sans emploi. Le fonctionnement du marché du travail est affecté par un certain nombre de problèmes structurels, notamment la faible réactivité des salaires aux conditions du marché du travail, les désincitations au travail résultant des systèmes de prélèvements et de prestations, les inadéquations de qualifications et la faible mobilité géographique.

Les finances publiques polonaises se sont fortement dégradées depuis 2000, sous l'effet conjugué de facteurs conjoncturels et de l'assouplissement de la politique budgétaire. Le déficit public s'est creusé, passant de 1,8% du PIB en 2000 à 3,6% en 2002. Jusqu'à récemment, les autorités polonaises avaient fait montre d'une certaine hésitation à s'attaquer aux problèmes budgétaires, en particulier au gonflement rapide du ratio de la dette. La réforme des finances publiques adoptée par le gouvernement au début de l'année prévoit des coupes assez importantes dans les dépenses mais renvoie à 2005 les efforts d'assainissement budgétaire nécessaires.

La Pologne devrait poursuivre des politiques visant à assurer un degré plus élevé de convergence durable, en particulier dans le domaine de l'assainissement des finances publiques. De plus, les politiques macroéconomiques orientées vers la stabilité devraient être complétées par des réformes structurelles visant à améliorer le potentiel de croissance de l'économie. Outre la sous utilisation des ressources humaines, le niveau relativement faible de la productivité permet difficilement à l'économie polonaise d'améliorer ses taux de croissance potentiel et réel. Pour s'attaquer à ce problème, des efforts soutenus doivent être consentis en vue d'améliorer le système éducatif et de formation et de créer des conditions plus favorables à la R&D et aux transferts de technologie. Par ailleurs, l'économie, en particulier le secteur agricole, doit être restructurée plus en profondeur et l'environnement des entreprises peut et doit être amélioré. Au total, la Pologne doit relever les défis suivants:

- S'attaquer de toute urgence aux problèmes structurels qui affectent en profondeur le marché du travail,
- Réduire plus fortement et durablement le déficit des administrations publiques et assurer la viabilité à long terme des finances publiques,
- Créer des conditions favorisant l'accroissement de la productivité,
- Accélérer la restructuration de l'économie et les privatisations dans l'industrie,
- Améliorer l'environnement des entreprises.

S'attaquer de toute urgence aux problèmes structurels qui affectent en profondeur le marché du travail

La Pologne a le taux de chômage le plus élevé (19,8% en 2002) et le taux d'emploi le plus bas (51,5%) de tous les pays en voie d'adhésion. Le taux d'emploi est excessivement faible chez les personnes âgées et les jeunes. En outre, le marché du travail polonais se caractérise aussi par le poids élevé du chômage de longue durée, les grandes disparités régionales et l'importance du chômage dans les zones rurales.

Le bon fonctionnement du marché du travail se heurte à un certain nombre de problèmes structurels. En premier lieu, la concentration du chômage dans certaines régions et certains groupes de population traduit en partie le mauvais ajustement des salaires aux différences régionales de productivité et aux niveaux de qualification individuels. Le processus de formation des salaires manque de flexibilité et s'est en particulier révélé jusqu'à présent incapable d'imposer la discipline salariale dans les entreprises du secteur public. De plus, le salaire minimum fixé au niveau national est relativement élevé par rapport aux salaires moyens de nombreuses régions et est donc en partie responsable de la persistance d'un chômage élevé chez les jeunes et les moins qualifiés.

En second lieu, le coin fiscal, élevé en Pologne, tend à décourager l'emploi dans l'économie officielle. En outre, l'effet conjugué des systèmes de prélèvements et de prestations pénalise financièrement les décisions de travailler ou de retravailler et décourage donc la participation au marché du travail. Le durcissement des critères d'éligibilité aux pensions d'invalidité et la suppression progressive des prestations de préretraite constitueraient une première étape vers le renforcement de l'attractivité du travail.

En troisième lieu, le fort taux de chômage traduit dans une certaine mesure la mauvaise adéquation entre offre et demande de qualifications sur le marché du travail. De plus, les niveaux d'instruction de la population adulte sont relativement modestes. Les autorités polonaises ont récemment engagé une ambitieuse réforme du système éducatif visant à mieux l'adapter aux besoins du marché du travail. Enfin, les disparités régionales au niveau des taux d'emploi et de chômage sont également le produit d'une faible mobilité géographique qui pourrait être renforcée par des mesures réformant le marché du logement et une amélioration des infrastructures de transport.

Réduire plus fortement et durablement le déficit des administrations publiques et assurer la viabilité à long terme des finances publiques

Si la situation budgétaire polonaise s'est sensiblement détériorée depuis 2000, c'est en partie seulement en raison de la conjoncture; le déficit des administrations publiques a été de 3,6 % du PIB en 2002 et se serait encore creusé pour atteindre 4,1% en 2003. L'expansion budgétaire des deux dernières années est due dans une large mesure au relâchement de la politique budgétaire. La politique budgétaire devrait rester procyclique en 2004. Le gouvernement a récemment adopté un projet de réforme des finances publiques qui prévoit de réaliser des économies dans les dépenses sociales et les dépenses administratives sur la période 2004-2007. Il n'est toutefois pas encore certain que le parlement approuvera la totalité de ce « paquet » de réformes. La maîtrise du déficit public est également indispensable pour maintenir le déficit de la balance courante à un niveau soutenable, notamment dans

l'éventualité d'une contraction brutale de l'actuel excédent épargne-investissement du secteur privé dans les années à venir.

La détérioration des comptes publics, conjuguée au ralentissement des privatisations, a induit un fort gonflement du ratio d'endettement depuis 2001. Bien que relativement faible au regard des comparaisons internationales, le niveau de la dette s'élève rapidement et s'approche des seuils déclenchant l'application des mécanismes correctifs prévus par la constitution polonaise et la loi de finances. Compte tenu de l'augmentation des besoins de financement du gouvernement, de l'exposition du budget au risque de change et des risques associés aux engagements conditionnels, la dynamique de la dette est devenue une source de préoccupation majeure.

Les engagements conditionnels font peser un risque sérieux sur la viabilité des finances publiques. Les sociétés d'État des secteurs nécessitant une restructuration apparaissent notamment comme une source importante d'engagements conditionnels. L'encours des garanties accordées s'accroît rapidement et créera des tensions sur les finances publiques dans les années à venir.

La Pologne jouit d'une structure démographique relativement favorable. Néanmoins, le système de retraite a fait l'objet d'une réforme profonde en 1999 en vue de l'ajuster à l'évolution de la démographie et de la population active et de se préparer aux conséquences de la forte augmentation du taux de dépendance des personnes âgées qui est attendue (de 18% en 2000 à 50% en 2050).

Créer des conditions favorisant l'accroissement de la productivité

Malgré des gains de productivité raisonnables sur la période 1995-2002, la productivité du travail par personne occupée (en PPA) en Pologne était inférieure à la moitié de celle de l'UE à 15 en 2002, et inférieure à la moyenne des futurs États membres. Le processus de rattrapage n'est donc pas encore satisfaisant. Cette faiblesse relative de la productivité peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

En premier lieu, la part de l'emploi dans l'agriculture, un secteur à la productivité particulièrement basse, est encore très importante. Les difficultés de développement des entreprises nouvelles et le manque de mobilité sont susceptibles de ralentir la transition des actifs agricoles vers d'autres activités. En second lieu, la Pologne reste en dessous de la moyenne de l'UE à 15 pour ce qui est des TIC et de la R&D. Le faible niveau des investissements du secteur privé dans les TIC pose particulièrement problème (seuls 30% du total des dépenses en R&D proviennent des entreprises). Parmi les explications avancées, on citera la coopération insuffisante entre organismes de recherche et entreprises, le manque de capital humain hautement qualifié et le fait que les entreprises tendent à privilégier les considérations financières à court terme plutôt que leurs intérêts à long terme. Il serait également souhaitable d'accroître le niveau de qualification de la main d'oeuvre par des mesures promouvant l'enseignement supérieur et la formation tout au long de la vie. La faiblesse de la productivité est en fait liée aux problèmes structurels qui affectent le marché du travail, en particulier au manque d'adéquation entre les compétences acquises dans le système éducatif et celles requises par le marché, ainsi qu'au manque d'investissements dans les infrastructures physiques.

Accélérer la restructuration de l'économie et les privatisations dans l'industrie

Après des débuts hésitants, la privatisation a progressé à bon rythme jusqu'en 2000 (les flux d'IDE culminant cette année-là à 5,7% du PIB, attirés par plusieurs opérations exceptionnelles de privatisation) pour se ralentir à nouveau ensuite, les actifs les plus intéressants ayant déjà été cédés. Les secteurs traditionnels restent encore dans le giron de l'État (mines, chimie, défense et chemins de fer notamment). Dans ces secteurs, le gouvernement polonais a donné la priorité à une politique d'assainissement préalable à la privatisation en vue de créer des "champions nationaux" capables d'affronter la concurrence sur les marchés de l'UE. Les pressions qui s'exercent pour limiter les traumatismes sociaux à court terme et les lourdes procédures de consultation avec les partenaires sociaux et plusieurs ministères qui sont requises ralentissent le rythme des privatisations. Dans ces conditions, l'attrait des entreprises qui restent à privatiser est considérablement réduit et les investisseurs potentiels souvent découragés. Divers éléments tendent pourtant à confirmer que les flux d'IDE ont contribué positivement à la restructuration du secteur manufacturier et amélioré la capacité exportatrice et les réseaux de distribution. Cela s'explique en partie par le fait qu'à la suite des privatisations, des investisseurs stratégiques ont injecté des montants substantiels de capital et de savoir-faire dans leurs entreprises, induisant de forts gains de productivité.

La libéralisation des secteurs de l'électricité et du gaz a été engagée. Les services de télécommunications locales et à longue distance sont pleinement libéralisés depuis janvier 2002 et les services internationaux depuis janvier 2003. Le degré de concurrence dans les activités de réseaux reste toutefois insuffisant. Dans le secteur du gaz, le dégroupage est actuellement inexistant. Dans les télécommunications, l'opérateur historique a conservé sa position dominante sur le marché. Les prix des appels internationaux sont très élevés. De plus, l'Office de la concurrence a convaincu à plusieurs reprises l'opérateur historique d'avoir abusé de sa position dominante aux dépens de ses concurrents.

Les aides d'État demeurent élevées (sous forme d'arriérés d'impôts ou de cotisations sociales) et les entreprises d'État sont très endettées à l'égard des autres entreprises, fragilisant ainsi leur situation financière. En ce qui concerne l'application de la législation, certains dysfonctionnements ont été identifiés dans la gestion des aides au sauvetage et à la restructuration et des aides à la recherche et au développement.

Améliorer l'environnement des entreprises

La Pologne, grâce aux récentes réformes, a réussi à développer un important secteur de PME. On citera en particulier la mise en place du nouveau registre des sociétés, qui permet aux entreprises de disposer d'un "guichet unique" depuis le 1er janvier 2004. Un taux unique de l'impôt sur les sociétés (19%) est également applicable depuis janvier 2004. Enfin, une nouvelle loi sur la solvabilité, adoptée en 2003, adapte la législation sur les faillites aux exigences d'une économie de marché moderne. Les PME représentent environ les deux tiers de l'emploi et la moitié du PIB et des exportations polonaises. Elles continuent toutefois à avoir des difficultés pour se développer. Malgré de récentes réformes visant à promouvoir l'initiative privée, la taille des entreprises reste faible et l'environnement proposé aux entrepreneurs peut encore être amélioré. Cela s'explique par la pénurie de capital humain, la faible mobilité du travail, le sous-développement des

infrastructures (en particulier des réseaux routier et de télécommunications), la charge fiscale élevée (les cotisations sociales en particulier) et les contraintes de trésorerie, autant de facteurs qui pèsent sur la création et la croissance des entreprises. On peut donc redouter que les problèmes qui viennent d'être mentionnés ne nuisent à l'attrait de la Pologne sur les investisseurs étrangers (IDE).

Recommandations particulières à la Pologne

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en oeuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations de politique économique.

En vue de s'attaquer de toute urgence aux profonds problèmes structurels qui affectent le marché du travail, il est en particulier recommandé à la Pologne:

1. d'accroître la flexibilité du processus de formation des salaires afin que soient mieux reflétés les écarts de productivité selon les qualifications, les entreprises ou les régions (OG 5).
2. d'alléger la pression fiscale sur le travail tout en élargissant la base d'imposition de celui-ci et en améliorant l'efficacité des mécanismes d'application et de recouvrement de l'impôt, de réformer les systèmes de prélèvements et de prestations en vue d'en supprimer les incitations à ne pas travailler, en particulier les importantes "trappes à inactivité" pour les couples mariés, et de renforcer l'efficacité des dépenses à caractère social (OG 4).
3. d'améliorer l'offre de travail en poursuivant les efforts visant à mieux adapter les qualifications aux besoins du marché du travail et en supprimant les entraves à la mobilité du travail, notamment par des réformes du marché du logement et des améliorations des infrastructures de transport (OG 7 et 13).

Afin de réduire durablement le déficit des administrations publiques et d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques, il est recommandé à la Pologne:

4. de réduire son déficit public de manière crédible et durable dans un cadre pluriannuel conforme aux décisions qu'adoptera le Conseil dans le cadre du prochain exercice de surveillance budgétaire (OG 1 et 2).
5. d'orienter la réforme du système de retraite dans un sens permettant de répondre à la hausse prévue du taux de dépendance des personnes âgées, et de prendre des mesures pour réduire les risques budgétaires induits par l'accroissement de l'encours des engagements conditionnels (OG 15 et 16).

Afin de créer des conditions favorisant les gains de productivité, il est recommandé à la Pologne:

6. de poursuivre en les intensifiant les efforts visant à améliorer l'efficacité et la qualité du système d'enseignement et de formation, ainsi que sa réactivité face à l'évolution des besoins en qualifications (OG 13).

7. de stimuler la R&D et l'innovation, dans le secteur privé en particulier, et de promouvoir les transferts de connaissances par le biais de l'IDE (OG 13).

Pour accélérer la restructuration de l'économie et le processus de privatisation dans l'industrie, il est recommandé à la Pologne:

8. de réduire le volume global des aides d'État tout en réorientant les aides vers les objectifs horizontaux (OG 9 et 14).
9. de promouvoir l'accès au marché et la concurrence effective dans les activités de réseau tout en poursuivant les efforts d'interconnexion des marchés nationaux (OG 9).

Afin d'améliorer l'environnement des entreprises, il est recommandé à la Pologne:

10. de continuer à alléger la charge administrative, de simplifier la réglementation et de soutenir le développement des PME, en particulier en améliorant leur accès au financement (GO 11).

24. Slovaquie

Après le ralentissement induit par les mesures de stabilisation en 1998, le rythme de croissance du PIB réel slovaque s'est accéléré pour atteindre 4% en 2003 pour la deuxième année consécutive, sans cependant égaler tout à fait le taux de croissance potentiel estimé.

Cette croissance vigoureuse a été stimulée par l'accélération des réformes structurelles, au premier rang desquelles la restructuration et la privatisation des secteurs bancaire et non financier. Ces réformes ont toutefois eu un coût: le taux de chômage s'est envolé, dépassant la barre des 19% en 2001, et est encore de l'ordre de 17%. Un large éventail de problèmes structurels sur le marché du travail – notamment la faible mobilité régionale, les désincitations résultant des régimes de prestations, les rigidités de salaires et l'inadéquation des qualifications – ont handicapé la capacité de réabsorption de la main d'oeuvre de ce marché et commencent à peine à être traités aujourd'hui.

Les efforts de réforme des finances publiques ont également été très limités jusqu'à présent et le déficit public était de 5,7% du PIB en 2002, année électorale. Les orientations expansionnistes de la politique budgétaire ont favorisé l'explosion de la demande intérieure et, sous l'effet du dynamisme croissant de la consommation, le déficit de la balance courante s'est fortement creusé pour dépasser 8% du PIB. Le gouvernement en place depuis 2002 a commencé à s'attaquer aux causes fondamentales du déficit budgétaire, contribuant ainsi à une baisse sensible du déficit de la balance courante en 2003.

La Slovaquie devrait poursuivre des politiques visant à assurer un degré plus élevé de convergence durable, en particulier dans le domaine de l'assainissement des finances publiques. Tant l'assainissement des finances publiques que les mesures visant à porter remède à la sous-utilisation des ressources humaines doivent pouvoir s'appuyer sur des politiques assurant le maintien des bonnes performances de croissance à moyen et long termes. Cela supposerait en particulier de renforcer et de diversifier les bases de la croissance et de l'emploi en suscitant un climat plus favorable à l'esprit d'entreprise moyennant une amélioration du cadre juridique et un renforcement des capacités administratives et judiciaires. Enfin, il est nécessaire de relever le niveau de la productivité et la Slovaquie doit préparer sa transition vers une économie fondée sur la connaissance. Au total, la Slovaquie doit relever quatre principaux défis:

- Assurer une réduction plus nette et durable du déficit des administrations publiques,
- Continuer à s'attaquer aux problèmes structurels qui affectent en profondeur le marché du travail,
- Améliorer l'environnement des entreprises et soutenir l'initiative privée,
- Créer des conditions favorisant la hausse de la productivité.

Assurer une réduction plus nette et durable du déficit des administrations publiques

Le déficit public, de 5,7% du PIB en 2002, est revenu à 3,6% en 2003, facilitant ainsi une réduction sensible du déficit de la balance courante. L'ambitieux programme de réformes des finances publiques a maintenant été en grande partie approuvé. Ces réformes devraient faciliter la poursuite de la réduction du déficit budgétaire et contribuer à garder le déficit de la balance courante dans des proportions raisonnables dans l'hypothèse d'une nouvelle évolution défavorable de l'épargne privée nette. L'ampleur et la rapidité d'exécution des réformes ont été remarquables. Elles ont cependant aussi eu pour effet d'entraîner des incertitudes non négligeables en ce qui concerne l'exécution budgétaire en 2004 et au-delà. Les risques proviennent en particulier de la nature fondamentale des réformes fiscales, notamment de l'introduction d'un taux unique d'imposition des revenus, de 19%, pour les sociétés et les personnes physiques. Ces réformes rendent également les prévisions sur les recettes futures relativement aléatoires. Les incertitudes affectent également le volet des dépenses, notamment en raison des nouvelles réformes du secteur de la santé.

Continuer à s'attaquer aux problèmes structurels qui affectent en profondeur le marché du travail

La Slovaquie a un des taux d'emploi les plus faibles (environ 57%) des pays en voie d'adhésion et le deuxième taux de chômage le plus élevé (de l'ordre de 17% actuellement). L'emploi est particulièrement faible chez les plus de 55 ans. Le chômage est particulièrement élevé chez les jeunes (moins de 24 ans) et les moins qualifiés. Les disparités régionales sont importantes. La recherche de solutions aux déficiences structurelles sous-jacentes du marché du travail, dont les facettes sont multiples, est aujourd'hui engagée de manière plus décidée.

Les incitations à travailler et à quitter le secteur informel sont aujourd'hui renforcées par les réformes dont ont fait l'objet les régimes de prestations sociales et de retraite, en particulier le report de l'âge légal de la retraite à 62 ans, un âge relativement bas. La mobilité régionale est stimulée par l'aide financière accordée aux navetteurs et les allocations logement, mais elle continue à être entravée par la lenteur des progrès au niveau des infrastructures de transport et du fonctionnement du marché du logement. Les inadéquations de qualifications rendent en particulier difficile la réinsertion des chômeurs de longue durée, malgré la nouvelle priorité donnée aux actions de reconversion professionnelle. L'adaptation encore très imparfaite du système éducatif aux besoins d'une économie de marché contribue à la persistance d'un chômage élevé chez les jeunes.

De récentes modifications du code du travail, autorisant plus de flexibilité dans les relations de travail, ont stimulé la création d'emplois. Les rigidités des mécanismes de fixation des salaires sont cependant encore excessives et ne prennent pas suffisamment en compte les conditions propres aux entreprises. En particulier les possibilités d'extension des conventions salariales, sur décision administrative, à des entreprises n'ayant pas participé aux négociations vont à l'encontre des objectifs recherchés. De plus, les salaires minimums peuvent avoir un impact négatif sur la demande de travail et ne semblent pas en adéquation suffisante avec les situations locales sur le marché du travail.

L'ambitieuse réforme slovaque de la fiscalité des revenus, entrée en application au début de 2004, devrait à la fois stimuler la création d'emploi et renforcer les incitations à travailler. En revanche, le poids dans le salaire brut des cotisations

sociales et de santé a été insuffisamment abaissé et reste encore très élevé, à 48% de ce salaire brut.

Améliorer l'environnement des entreprises et soutenir l'initiative privée

Ces dernières années, le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures destinées à améliorer l'environnement des entreprises. Les formalités de création d'une nouvelle société ont été sensiblement simplifiées et raccourcies. Une nouvelle législation sur la faillite est en préparation et devrait remplacer les règles actuelles qui imposent une procédure de liquidation excessivement longue et interdisent virtuellement la restructuration des sociétés en difficulté. D'autres progrès ont été enregistrés au niveau de l'environnement des entreprises, notamment avec la nette accélération de la libération des prix en 2003 et l'introduction d'une nouvelle législation sur les garanties.

Malgré ces améliorations, l'initiative privée semble encore avoir du mal à s'épanouir en Slovaquie. Le taux brut de créations de nouvelles entreprises est relativement faible et, selon les enquêtes auprès des chefs d'entreprise, l'insécurité juridique reste un problème fondamental. Cette situation s'explique par un cadre réglementaire souvent insuffisant et instable et, en particulier, par une application insatisfaisante de celui-ci, que se soit en termes de qualité, de longueur des délais ou de transparence.

Créer des conditions favorisant la hausse de la productivité

Malgré un rythme d'augmentation relativement soutenu de la productivité du travail, le niveau de productivité reste encore faible (de l'ordre de 58% de la moyenne UE en 2003). Cette situation s'explique en partie par les rigidités du système éducatif, aggravées par le bas niveau des dépenses dans l'éducation et la faiblesse des activités de R&D et d'innovation.

Le système éducatif ne paraît pas en mesure de répondre de manière appropriée aux besoins du marché du travail, en particulier l'enseignement secondaire qui produit des diplômés dont les qualifications sont souvent obsolètes. La proportion de diplômés du supérieur est en outre très faible. L'importance du chômage de longue durée pose un défi supplémentaire aux programmes de formation professionnelle et d'apprentissage. D'autre part, les dépenses en matière d'éducation ont diminué et étaient en 2001 parmi les plus faibles des nouveaux États membres. Pour s'attaquer à ces problèmes, le gouvernement a pris une première série d'initiatives visant à rationaliser le système, le rendre plus efficient et accroître ses sources de financement.

En 2002, les dépenses de R&D ont seulement représenté 0,59% du PIB, soit moins que dans la plupart des pays en voie d'adhésion. Les activités innovantes, mesurées par le nombre de demandes de brevets, sont très faibles. Le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour redresser la situation dans le secteur de la R&D (par exemple en aménageant un cadre réglementaire plus favorable à la R&D) et il est déterminé à augmenter les ressources publiques destinées à soutenir les activités de R&D.

Recommandations particulières à la Slovaquie

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en oeuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations de politique économique.

Afin de réduire durablement le déficit des administrations publiques, il est recommandé à la Pologne:

1. de réduire son déficit public de manière crédible et durable dans un cadre pluriannuel conforme aux décisions qu'adoptera le Conseil dans le cadre du prochain exercice de surveillance budgétaire (OG 1).

Afin de s'attaquer de toute urgence aux profonds problèmes structurels affectant le marché du travail, il est en particulier recommandé à la Slovaquie:

2. de renforcer l'offre de travail en supprimant les entraves à la mobilité régionale et en réduisant les inadéquations de qualifications, tout en assurant l'efficacité des mesures de reconversion professionnelle et autres politiques actives du marché du travail (OG 4, 7 et 8).
3. de stimuler la demande de travail en introduisant une plus grande souplesse dans les mécanismes de fixation des salaires (OG 5 et 18).
4. d'abaisser le taux très élevé des prélèvements liés aux cotisations sociales et à la santé tout en respectant globalement les contraintes résultant de l'assainissement budgétaire, en particulier grâce à de nouvelles mesures de réforme du système de santé et en envisageant un ajustement supplémentaire des régimes par répartition (1er pilier) du système de retraites, notamment sous forme d'un nouveau report de l'âge de départ à la retraite (OG 4 et 16).

En vue d'améliorer l'environnement des entreprises et de mieux soutenir l'initiative privée, il est recommandé à la Slovaquie:

5. de renforcer le cadre législatif de soutien à l'initiative privée et d'améliorer son application concrète, notamment en adoptant la nouvelle législation sur les faillites et en renforçant les capacités et la transparence du système judiciaire (OG 11 et 12).

Afin de créer des conditions plus favorables à la hausse de la productivité, il est recommandé à la Slovaquie:

6. d'améliorer l'efficacité et la qualité du système d'éducation et de formation et sa réactivité aux évolutions de la demande de qualifications (OG 13).
7. de stimuler la R&D et l'innovation et de favoriser les transferts de technologie par le biais de l'IDE (OG 13).

25. Slovénie

Depuis une dizaine d'années, la Slovénie connaît une croissance stable avec une augmentation régulière du PIB réel de l'ordre de 3 à 5% par an depuis 1993. Au sortir du récent ralentissement, le taux de croissance devrait rebondir et se rapprocher progressivement du taux potentiel de croissance de la production, estimé à environ 4%.

En dépit d'une économie globalement saine et de remarquables réussites des politiques appliquées dans de nombreux domaines, un certain nombre de faiblesses n'en persistent pas moins. Des manques à gagner imprévus ont entraîné l'introduction répétée de budgets supplémentaires ces dernières années. Cependant le déficit des administrations publiques est relativement faible et la consolidation fiscale semble être en bonne voie. Malgré sa forte décrue sur les deux dernières années, l'inflation, qui demeure relativement élevée (5,7% en 2003), reste une source de préoccupation et sa réduction a été reconnue comme une priorité de l'action du gouvernement. Celui-ci a élaboré une stratégie apte à induire une baisse durable de l'inflation afin de créer les conditions pour être capable de retirer pleinement les avantages d'une entrée dans l'UE. Il a engagé des réformes structurelles dont l'objectif est de faciliter la libéralisation des prix. Actuellement, les prix administrés représentent 16% de l'IPC, soit la proportion la plus faible des pays en voie d'adhésion. Toutefois, le manque de concurrence véritable dans les activités de réseau, et la persistance de rigidités dans le secteur financier et sur le marché du travail ne permettent pas encore de considérer la maîtrise durable de l'inflation comme acquise.

Le processus de restructuration de l'économie a eu un impact négatif sur le marché du travail, avec une forte baisse de l'emploi dans le secteur manufacturier sur la période 1996-2000. Les transferts de main d'œuvre de ce secteur vers les activités de services ont contribué à amortir le traumatisme économique et social, avec un recours aux préretraites qui a permis d'atténuer la hausse globale du chômage. Même si le tableau général de la situation sur le marché du travail slovène est positif, un certain nombre de problèmes de chômage structurel n'en persistent pas moins. Les chômeurs de longue durée sont nombreux, en particulier chez les actifs les plus âgés et les moins qualifiés. Le faible taux d'emploi chez les plus de 55 ans est lui aussi inquiétant, compte tenu des défis que posera le vieillissement démographique.

Pour augmenter les possibilités d'emploi et stimuler la participation au marché du travail, de façon à jeter les bases de meilleures performances économiques à l'avenir, il est indispensable de poursuivre les efforts visant à promouvoir l'esprit d'entreprise, à stimuler les capacités d'innovation du secteur privé et à assurer une concurrence effective dans tous les secteurs de l'économie. En Slovénie, l'objectif des politiques économiques doit être de parvenir à un niveau plus élevé de convergence durable. Au total, la Slovénie doit relever quatre principaux défis:

- Réduire durablement l'inflation,
- Accroître les taux d'emploi, en particulier chez les travailleurs les plus âgés,
- Créer les conditions d'une hausse soutenue de la productivité,
- Promouvoir le développement d'une concurrence effective dans tous les segments de l'économie, en particulier les activités de réseau.

Réduire durablement l'inflation

Même si elle est en baisse, l'inflation reste relativement élevée, avec un taux de 5,7% en 2003 contre 7,5% un an avant. Le reflux actuel est un signe encourageant bien qu'il soit attribuable à des facteurs particuliers – liés au plafonnement des hausses des prix administrés et des impôts indirects ainsi qu'à de fréquents ajustements des accises sur les produits pétroliers. Les tensions inflationnistes continuent à être alimentées par l'insuffisance de la concurrence dans certains secteurs, les rigidités du marché du travail et le recours encore fréquent à des mécanismes d'indexation. De plus, d'autres facteurs importants contribuent à entretenir l'inflation, en particulier la politique monétaire accommodante et la poursuite de la dépréciation de la monnaie nationale, à un rythme qui ne se ralentit pas, qui ajoutent à l'inertie de l'inflation.

Dans le cadre de ses préparatifs à l'adhésion, le gouvernement a fait de la lutte contre l'inflation un objectif prioritaire et pris une série de mesures anti-inflationnistes coordonnées. Un vaste programme de contrôle des prix, qui réglementait les hausses de prix administrés et les modifications de la fiscalité, a été mis en œuvre en vue de ne pas dépasser en fin d'année l'objectif d'inflation fixé. En ce qui concerne les objectifs de désindexation générale de l'économie, une étape importante a été franchie en 2003 avec la suppression officielle de l'indexation des taux d'intérêt (le « taux d'intérêt de base » ou TOM) et l'accord social sur une nouvelle méthode d'ajustement des salaires. Une indexation prospective des salaires qui prendra effet en juillet 2004 a déjà été introduite dans le secteur public, mais son application au secteur privé doit encore être négociée. De plus, les orientations de la politique budgétaire devraient être ajustées avec plus de souplesse. Une accélération de la mise en œuvre des réformes structurelles paraît également indispensable si l'on veut obtenir une réduction durable de l'inflation et de meilleures performances économiques.

Accroître les taux d'emploi, en particulier chez les travailleurs les plus âgés

Le taux d'emploi slovène - 63,2% en 2002, proche de la moyenne UE – est un des plus élevés des pays en voie d'adhésion. Quant au taux de chômage – en déclin régulier depuis 1998 et égal à 6% en 2002 – c'est un des plus bas de ce groupe de pays. Sa composante « longue durée » est cependant élevée, de l'ordre de 60%, en particulier chez les travailleurs peu qualifiés de plus de 55 ans. Conjointement à d'autres problèmes structurels du marché du travail (chômage des jeunes et des handicapés, inégalités hommes-femmes face au chômage, bas niveau d'éducation des chômeurs, fortes disparités régionales), l'augmentation de l'emploi pour les travailleurs les plus âgés a été reconnue comme une priorité importante. En 2002, le taux de chômage des personnes âgées de 55 à 64 ans était de 3% et leur taux d'emploi de 24,5%, un chiffre très bas par rapport à la moyenne UE (40,1%) qui s'explique en grande partie par la précocité des départs à la retraite (à l'âge moyen

de seulement 57 ans en 2001). La restructuration de l'économie a poussé vers la retraite (ou le chômage) des individus relativement jeunes. Avec la réforme des retraites introduite en 2000, l'âge de départ à la retraite a déjà commencé à reculer, mais l'impact de cette réforme ne se traduira que très progressivement par un relèvement du taux d'emploi chez les plus âgés. On s'attend donc à la persistance d'un écart important entre la Slovénie et l'UE au niveau des taux d'emploi des travailleurs les plus âgés.

La principale priorité de la politique de l'emploi doit donc être de s'attaquer aux problèmes de chômage chez les travailleurs âgés et de concevoir des mesures actives à même d'améliorer leur employabilité. Les efforts dans ce domaine sont particulièrement essentiels compte tenu des risques croissants de déséquilibres financiers induits par l'évolution démographique défavorable. Le taux de dépendance des personnes âgées devrait ainsi passer de 20% en 2000 à 38% 2025, puis 66% en 2050. De plus, la promotion du travail et d'une vie professionnelle active est une condition préalable nécessaire au combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Créer les conditions d'une hausse soutenue de la productivité

Le niveau de la productivité, même s'il est le deuxième plus élevé parmi les nouveaux États membres, reste encore nettement inférieur à la moyenne de l'UE à 15 (69,5% en 2003). La croissance de la productivité du travail en Slovénie a été relativement rapide sur la période 1995-1999, avec une hausse moyenne annuelle de 4,8%, mais le rythme de progression s'est ralenti les années suivantes (2% en moyenne sur la période 1999-2002), la Slovénie enregistrant pour ces années des performances qui sont parmi les plus médiocres des pays en voie d'adhésion. Deux facteurs semblent entraver un développement plus rapide de la productivité:

En premier lieu, les activités entrepreneuriales sont relativement faibles dans la population active, en raison principalement d'un fardeau administratif encore pesant qui affecte la création d'entreprise comme l'activité des entreprises existantes. Des efforts ont déjà été consentis pour simplifier les procédures pour les «jeunes pousses». Cependant, la législation commerciale et l'environnement administratif demandent encore à être améliorés car les procédures bureaucratiques et longues et les difficultés dans l'achat de terrains à usage industriel persistent encore.

En second lieu, on observe un manque d'efficacité des dépenses de R&D pour tirer parti des accomplissements relativement bons de la recherche fondamentale, que ce soit en termes de transfert de savoir-faire aux entreprises, de brevetage ou d'innovation des produits et procédures. Avec des dépenses de R&D représentant 1,6% du PIB en 2001, la Slovénie se classe au premier rang des nouveaux États membres mais reste encore en dessous de la moyenne de l'UE, malgré une forte croissance de la dépense publique directe de R&D et de l'introduction des incitations fiscales pour la dépense de R&D des entreprises. La Slovénie est encore au premier rang de ces pays pour les dépôts de brevets auprès de l'Office européen des brevets, mais ses performances dans ce domaine (41 brevets par million d'habitants) sont nettement inférieures à la moyenne UE. En outre, la proportion de chercheurs employés dans le secteur privé est faible par rapport à ceux relevant du

secteur public (un tiers et deux tiers respectivement) et les activités innovatrices paraissent peu développées dans les secteurs de haute technologie.

Promouvoir le développement d'une concurrence effective dans tous les segments de l'économie, en particulier les activités de réseau.

La Slovénie avance dans la libéralisation progressive de ses marchés de produits et de ses activités de réseau, mais la concurrence effective doit encore être renforcée. Si l'Office de protection de la concurrence dispose en théorie de pouvoirs adéquats pour contrôler les accords restrictifs, les éventuels abus de position dominante et les concentrations, ses capacités administratives, que se soit en termes de ressources humaines ou financières, sont en pratique insuffisantes pour garantir un fonctionnement satisfaisant. De plus, la législation actuelle ne permet pas de sanctionner de manière dissuasive les comportements anticoncurrentiels.

Ces dernières années, la Slovénie a commencé à libéraliser les activités de réseau. Dans les télécommunications, l'ouverture légale du marché remonte à 2001 et une agence indépendante de régulation a été créée en 2002. Toutefois, la concurrence n'est toujours pas effective dans la téléphonie fixe pour les appels nationaux, secteur dans lequel l'opérateur historique détient encore 100% du marché. Le coût élevé des interconnexions de réseaux, conjugué aux bas prix imposés par la réglementation pour les appels locaux et nationaux, fait obstacle à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché de la téléphonie fixe. En ce qui concerne le secteur de l'énergie, les gros consommateurs d'électricité (66% de la consommation d'électricité en Slovénie) peuvent librement choisir leurs fournisseurs et, depuis 2002, les plus importants d'entre eux sont autorisés à acheter leur électricité à l'étranger. Les achats internationaux sont toutefois plafonnés à un maximum de 20% de la consommation totale d'électricité. Pour le gaz, les gros consommateurs (qui représentent 50% de la consommation de gaz en Slovénie) peuvent en principe choisir leurs fournisseurs depuis le 1^{er} janvier 2003, mais en pratique ils ne peuvent pas opter pour un autre fournisseur en raison des contrats à long terme qui les lient jusqu'en 2007 à l'opérateur historique.

Recommandations particulières à la Slovénie

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en oeuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) de la partie I des grandes orientations de politique économique.

Afin de réduire durablement l'inflation, il est recommandé à la Slovénie:

1. d'accélérer les réformes structurelles visant à libérer les prix administrés et à progresser dans la désindexation, en particulier au niveau du mécanisme de formation des salaires (OG 5).

Afin d'accroître les taux d'emploi, notamment chez les travailleurs les plus âgés, il est recommandé à la Slovénie:

2. de revoir les systèmes de prélèvements et de prestations, en accordant une attention particulière à la participation des travailleurs âgés au marché du travail, de réévaluer les mesures de promotion d'un vieillissement actif par le biais de la formation tout au long de la vie, ainsi que de s'attaquer

aux disparités de statuts entre travailleurs permanents et temporaires (OG 4, 8).

En vue de créer les conditions favorisant une croissance soutenue de la productivité, il est recommandé à la Slovénie:

3. de réduire encore les coûts et les délais requis pour la création d'une nouvelle entreprise et de simplifier les formalités administratives imposées aux entreprises (OG 11).
4. de stimuler le développement de la R&D et de l'innovation dans le secteur privé et d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur (OG 13).

Pour promouvoir l'instauration d'une concurrence effective dans tous les secteurs de l'économie, et dans les activités de réseau en particulier, il est recommandé à la Slovénie:

5. de renforcer les capacités administratives de l'Office de protection de la concurrence, de faciliter l'entrée de nouveaux concurrents dans les activités de réseau et de faciliter l'achat de terrains à usage professionnel (OG 9).