

Les Études du CERI  
N° 132 - décembre 2006

**Tableau de bord des pays  
d'Europe centrale et orientale 2006**

*sous la direction de*  
**Jean-Pierre Pagé**

**Volume 2**

Le *Tableau de bord 2006* (volumes 1 et 2) a été réalisé, sous la direction de Jean-Pierre Pagé, par une équipe lui associant Gaëlle Courtaux-Kotbi, Vitaliy Denysyuk, Ioana Dordea, Aude Hapiot, Petia Koleva, Emmanuel Mathias, Liliane Petrovic et Nebojsa Vukadinovic. Le panorama politique (vol. 1) a été rédigé par Jacques Rupnik. Jacques Sapir a pris en charge l'élaboration de la partie relative à la Russie (vol. 2).

**Jean-Pierre Pagé** est expert économique pour les pays de l'Europe de l'Est. Il est correspondant scientifique du CERI (Sciences-Po).

e-mail : jppage@wanadoo.fr

**Jacques Rupnik** est directeur de recherches au CERI (Sciences Po).

e-mail : rupnik@ceri-sciences-po.org

**Jacques Sapir** est directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) où il dirige le Centre d'études des modes d'organisation (CEMI).

e-mail : sapir@msh-paris.fr

**Vitaliy Denysyuk** est docteur en économie.

e-mail : denysyuk@yahoo.fr

**Ioana Dordea** est doctorante à l'EHESS où elle est membre du CEMI.

e-mail : mdordea@yahoo.com

**Petia Koleva** est maître de conférences en sciences économiques à l'IUT de Saint-Nazaire-Université de Nantes, et chercheur au CERL/CRGNA.

e-mail : koleva@voila.fr

**Liliane Petrovic** est doctorante à l'EHESS où elle est membre du CEMI.

e-mail : LilianePetrovic@aol.com

**Nebojsa Vukadinovic** est docteur de l'Institut des sciences politiques.

e-mail : nebovukad@yahoo.fr

## Remerciements

Les remerciements des auteurs s'adressent d'abord à Judith Burko qui, depuis plusieurs années, assure l'édition au CERI du *Tableau de bord* dont elle est devenue une collaboratrice essentielle. Ils n'oublient pas Alexandra de Miramon, du Service des relations publiques de l'OCDE, pour la documentation précieuse qu'elle leur fournit fidèlement.

## Sources

◆ Banque nationale de Bulgarie, *Rapport annuel 2006* (en langue bulgare).

◆ Boris Begovic, Bosko Mijatovic (dir.), *Quatre ans de transition en Serbie*, Centar za liberalno-demokratske studije, Belgrade.

◆ BERD

– *Transition Report Update*, mai 2006 ;

– *Transition Report 2006*, novembre 2006.

◆ Center for Economic Development (Bulgarie) :

– *L'économie bulgare au cours de 2005* (en langue bulgare) ;

– *L'économie bulgare au cours du premier trimestre 2006* (en langue bulgare).

◆ Commission européenne, (communication au Parlement européen et au Conseil) : *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006-2007*, COM (2006) 649, novembre 2006.

◆ *Courrier des pays de l'Est*, « Europe centrale et orientale, 2005-2006 », n° 1056, juillet-août 2006.

◆ EIZ (Ekonomisti Institut – Croatie), Zagreb, 2005-2006.

◆ FMI :

– *Country Report Romania*, 2006 ;

– *Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with Republic of Serbia Concluding Statement of the IMF Mission*, octobre 2006 ;

– *Serbia and Montenegro. Joint Staff Advisory*

*Note on the Poverty Reduction Strategy Progress Reports*, février 2006.

◆ Gouvernement de la Serbie : *Stratégie de développement de l'agriculture de la Serbie*, 2005.

◆ International Center for Policy Studies (ICPS-Ukraine), *Quarterly Predictions*, Kiev, 2006.

Site : [www.icps.kiev.ua/eng/publications](http://www.icps.kiev.ua/eng/publications)

◆ Institut d'études économiques internationales de Vienne (WIIW) :

– Leon Podkaminer, Vladimir Gligorov et al., *Strong Growth, Driven by Exports in the NMS and by Consumption in the Future EU Members*, WIIW Research Reports, n° 325, février 2006 ;

– Vladimir Gligorov, Leon Podkaminer et al., *Broader-based Growth Resilient to Global Uncertainties*, WIIW Research Reports, n° 328, juillet 2006.

◆ Institute for Economic Research and Policy Consulting (IER – Ukraine), *Macroeconomic Forecast Ukraine*, Kiev, 2005.

◆ Institut pour l'administration publique de Roumanie, *Rapports trimestriels*, 2005 et 2006.

◆ Ministry of Economy and the European Integration of Ukraine, *Economic Situation and Forecasts*, Kiev, 2006. Site : [me.kmu.gov.ua/control/en/index](http://me.kmu.gov.ua/control/en/index)

# Table des matières

## Avertissement

Le *Tableau de bord* s'élargit. La présente édition consacre de nouveaux chapitres à deux pays issus de l'ex-Yougoslavie : la Croatie et la Serbie. Il comprend donc quatre parties : « Les nouveaux membres de l'Union européenne », « Les pays qui intègrent l'Union européenne en 2007 », « La Croatie et la Serbie », « La Russie et l'Ukraine ». Dans le prochain *opus*, les deux premières parties seront fusionnées.

## Les pays qui intègrent l'Union européenne en 2007

Bulgarie <i>par Petia Koleva</i>	p. 5
Roumanie <i>par Ioana Dordea</i>	p. 12

## La Croatie et la Serbie

Croatie <i>par Nebojsa Vukadinovic</i>	p. 19
Serbie <i>par Liliane Petrovic</i>	p. 26

## La Russie et l'Ukraine

La situation économique de la Russie en 2006	
Succès macroéconomiques, dilemmes de la politique économique, conséquences des nouvelles orientations stratégiques <i>par Jacques Sapir</i>	p. 35
Ukraine <i>par Vitaliy Denysyuk</i>	p. 46

## Pour lire les tableaux par pays

### Tableau 1. Evolution annuelle des principaux agrégats (en %)

*PIB, Production industrielle, Formation brute de capital fixe, Consommation des ménages* : variations en volume en % par rapport à l'année précédente

*Salaire réel moyen* : variations en termes réels par rapport à l'année précédente (l'évolution du salaire est déflatée par celle des prix à la consommation)

*Prix à la consommation* : variations du niveau des prix en % par rapport à l'année précédente (sur la base des moyennes annuelles)

*Solde des administrations publiques* (« general government balance ») : calculé chaque année en % du PIB.

*Emploi total et chômage* : Variation de l'emploi par rapport à l'année précédente. Le taux de chômage est calculé de deux manières : 1) en % de la population active à la fin de chaque année sur la base des statistiques de chômeurs enregistrés ;

2) en % de la population active en moyenne annuelle sur la base des enquêtes emploi selon le concept du BIT.

### Tableau 2. Balances extérieures, réserves et endettement

*Exportations, Importations* : variations en euros (sauf indication contraire) en % par rapport à l'année précédente.

*Balances commerciales et balances des paiements courants* : elles sont, pour chaque année, calculées en euros. Les balances des paiements courants sont calculées, en outre, en % du PIB.

*Réserves de la Banque centrale et dette extérieure brute* : elles sont calculées en euros.

Deuxième partie

**Les pays qui intègrent  
l'Union européenne en 2007**

## I.- Evolution macroéconomique

Les évolutions économiques de la Bulgarie ont eu lieu en 2006 sous les auspices de l'adhésion à l'Union européenne. Le gouvernement a déployé tous ses efforts pour tenter de rattraper le retard accumulé dans des domaines institutionnels et économiques cruciaux comme la réforme de la justice, la lutte contre la corruption, le contrôle des flux financiers et la restructuration de l'agriculture et du secteur énergétique.

En 2005, pour la deuxième année consécutive, l'économie bulgare a enregistré une croissance du PIB supérieure à 5 % (avec un taux de 5,5 %). Cette tendance s'est confirmée en 2006 avec une hausse du PIB de 5,6 % au premier trimestre, et la croissance attendue pour l'ensemble de l'année est, comme en 2005, de 5,5 %. Au cours de cette même période, la valeur ajoutée de l'industrie a crû de 8,8 % par rapport au premier trimestre de 2005, celle des services de 6 %, alors que l'agriculture a enregistré une baisse de 2,7 %. En 2006, la croissance économique a été stimulée par le *boom* de l'activité touristique et de la construction, ainsi que par la bonne tenue de certaines branches industrielles (textiles, métaux, construction mécanique, appareils électriques). Conséquence logique du dynamisme de la construction et des investissements directs étrangers (IDE), la formation brute de capital fixe a poursuivi sa hausse très soutenue (21,4 % au premier trimestre de 2006) pour une augmentation attendue de 18 % pour l'ensemble de l'année, après une année 2005 tout aussi favorable (+ 19 % sur l'ensemble de l'année).

Le ralentissement dans la croissance des exportations observé durant la seconde moitié de 2005 a cédé la place à une forte augmentation (30,2 %) au cours des cinq premiers mois de 2006, qui a en outre dépassé celle des importations (29,5 %). Les chiffres prévus pour l'ensemble de l'année sont, respectivement, 20 et 19 %. Le pays est sans doute en train de recueillir les fruits d'une croissance économique durable qui augmente la visibilité pour les investisseurs, ainsi que ceux du renouvellement, au cours des dernières années, des capacités de production qui offrent désormais la base pour l'accroissement des exportations. Les matières premières dominent la structure de celles-ci, suivies par les biens de consommation, les biens d'équipement et les ressources énergétiques. L'intégration commerciale du pays à l'UE se confirme, puisque cette zone – en particulier l'Italie, l'Allemagne, la Grèce et la Belgique – absorbe 60 % des exportations bulgares. En outre, le solde des échanges avec ce partenaire privilégié est presque à l'équilibre. Plus globalement, l'intégration du pays dans l'économie mondiale se renforce : le rapport commerce extérieur/PIB qui était de 103 % en 2004 est passé à 119,5 % en 2005. L'adhésion de la Bulgarie à l'UE en 2007 favorisera l'afflux de capitaux dans des productions concurrentielles sur le marché mondial et augmentera encore le potentiel national d'exportation. A l'heure actuelle, la conjoncture internationale oriente les efforts des investisseurs vers des productions à faible valeur ajoutée (matières premières et combustibles). Toutefois, l'adoption des normes mondiales de qualité par les entreprises bulgares de l'agroalimentaire pourrait, dans un avenir proche, contribuer à étendre durablement l'éventail des biens exportés.

Cependant, malgré la forte progression des exportations, le déficit commercial continue d'augmenter et participe largement au creusement du déficit du compte courant. Ce dernier est évalué à 7,3 % sur les cinq premiers mois de 2006, en hausse de près de trois quarts par rapport à la période correspondante de 2005, et, pour l'ensemble de l'année 2006, il devrait continuer à gonfler, malgré une révision statistique qui tend à le diminuer, et atteindre 14 %. Pour leur part, les flux d'IDE ont été réévalués, ce qui a conduit à une légère augmentation de leurs montants. La stabilité économique, le rendement relativement élevé et la réduction du risque des investissements attirent de plus en plus d'investisseurs étrangers en Bulgarie, et le montant annuel des IDE au cours des trois dernières années est deux à trois fois plus élevé que celui de 2002. Tendances encourageantes, la part

des IDE « au vert » (*greenfield*) – destinés notamment à l'industrie, l'énergie, les télécommunications et les infrastructures – ne cesse d'augmenter. Le pays demeure une destination attrayante en ce qui concerne le rapport entre les capitaux investis et les coûts de production, du fait de sa main-d'œuvre bon marché et de l'harmonisation croissante de la réglementation avec celle de l'UE. En 2006, plusieurs gros projets dans les domaines de l'énergie, des transports et des infrastructures (modernisation ou privatisation de centrales thermoélectriques, privatisation de la compagnie aérienne Bulgaria Air, octroi de concessions pour la construction d'autoroutes) sont susceptibles de maintenir l'intérêt des investisseurs.

La politique fiscale reste subordonnée aux engagements pris par le pays avec le FMI, dans le cadre de l'actuel accord de précaution prolongé jusqu'au mois de mars 2007, dans l'attente de l'adhésion de la Bulgarie à l'UE. Le gouvernement a annoncé qu'il maintenait la cible en matière d'excédent budgétaire (3 % du PIB en 2006), tout en se réservant le droit de réduire celui-ci en 2007, après le probable « divorce de velours » d'avec le FMI. En outre, les autorités ont déclaré vouloir relâcher progressivement les restrictions administratives à l'égard des banques, introduites depuis 2004 dans l'objectif de freiner l'expansion des crédits menaçant la stabilité du *currency board*. Ces restrictions, fortement controversées, se sont avérées inefficaces, comme en témoigne la flambée continue des crédits en 2005 (+50 % par rapport à 2004). L'accalmie constatée en 2006 pourrait avoir comme explication non tant les mesures de freinage, mais la saturation relative de la demande.

En 2005, les prix des biens de consommation ont augmenté plus que prévu, en raison de l'importante hausse des prix mondiaux des combustibles et de son effet sur les prix administrés de l'énergie et des transports, et également à cause des fortes inondations de l'été 2005 qui ont dévasté l'agriculture. Le taux d'inflation annuel s'est ainsi établi à 5 %. En 2006, les prix ont crû de 2,9 % en glissement de janvier à juin. Compte tenu des nouvelles hausses prévues des prix administrés au cours du deuxième semestre de 2006 et de l'introduction d'une écotaxe sur les appareils électriques, on peut s'attendre à une inflation annuelle de l'ordre de 8 %, soit un taux supérieur à celui des dernières années.

Le dynamisme de l'économie s'accompagne d'une augmentation de l'emploi et d'une réduction du chômage. Le nombre de personnes occupées au premier semestre de 2006 dépasse ainsi de 3,6 % celui de la période correspondante de 2005. Mais la productivité du travail croît à un rythme moins élevé (+2,7 %) qu'en 2005 (+5,1 %). En mai 2006, le taux de chômage est descendu pour la première fois depuis 1991 en dessous de 10 % de la population active et, en moyenne, sur la base des enquêtes-emploi, il est prévu qu'il descende à 9 % pour l'ensemble de l'année. Cependant, le déficit chronique de main-d'œuvre dans certains segments du marché du travail, tels que le tourisme et le bâtiment, persiste.

Au printemps 2006, la Bulgarie a été incluse pour la première fois dans le rapport annuel sur la compétitivité de l'économie mondiale, publié depuis 1989 par l'International Institute for Management Development. Sur la base de 312 indicateurs, le rapport analyse et classe 61 pays dans le monde selon leur capacité à créer et maintenir la compétitivité des entreprises nationales. La Bulgarie a été placée au 47<sup>e</sup> rang, devant des pays européens comme l'Italie (56<sup>e</sup>), la Roumanie (57<sup>e</sup>) et la Pologne (58<sup>e</sup>). Le rapport note que le faible coût de la main-d'œuvre constitue le principal atout du pays, même s'il s'accompagne d'une faible productivité, d'un manque de personnel qualifié dans les domaines qui intéressent les investisseurs et de dépenses très insuffisantes en recherche et développement. Le rapport attribue une des premières places à la Bulgarie en matière d'imposition sur les sociétés, de gestion budgétaire et de réduction de la dette publique, mais estime qu'il existe plusieurs barrières à la compétitivité du pays comme la concurrence déloyale, l'économie souterraine, la corruption et l'inefficacité du système judiciaire. Paru quelques jours avant le rapport de la Commission européenne sur l'état de préparation de la Bulgarie à l'adhésion à l'UE, ce document pointe les principaux défis qui restent à relever par ce futur nouveau membre de l'Union dans les années à venir.

## II.- Etat des réformes structurelles

### 1.- SYSTÈME BANCAIRE ET FINANCIER

Les statistiques de 2006 témoignent d'un ralentissement dans l'octroi des crédits bancaires, dont l'expansion au cours des trois dernières années constituait une source majeure de préoccupation pour les autorités. Durant le premier trimestre de 2006, le rythme de croissance des crédits intérieurs a chuté de sept points, ramenant ainsi l'expansion de ces crédits à moins de 30 % sur base annuelle – un résultat conforme aux objectifs des autorités. Cette moyenne cache une situation contrastée selon les bénéficiaires des crédits. Par exemple, si en février 2006 les crédits aux entreprises ont augmenté de 16,8 % par rapport au même mois de l'année précédente, ceux destinés aux ménages ont crû de plus de 55 %. Parmi ces derniers, les crédits immobiliers ont enregistré une hausse de 91 % ! Pour l'instant, les avis des spécialistes sur le caractère durable de cette « maîtrise » de l'activité de crédit sont partagés. Selon certains experts de l'Institut d'études économiques internationales de Vienne (WIIW), l'on serait en train d'assister à l'assèchement graduel de la demande, notamment de la part des ménages, dans la mesure où des taux de croissance de plus de 50 % des prêts qui leur sont destinés ne semblent pas soutenables à moyen terme. Dans son rapport de juillet 2006, le Center for Economic Development de Sofia estime en revanche qu'on ne peut parler d'une fin de l'expansion des crédits, dans la mesure où les banques contournent les régulations en vigueur en réorientant une partie de leurs prêts vers l'étranger.

Depuis 2005, le secteur des assurances émerge comme un segment financier particulièrement dynamique. Au cours de cette année, les recettes des primes d'assurance ont augmenté de près de 23 %, en franchissant pour la première fois le seuil de 1 milliard de leva. Les recettes liées à l'assurance vie ont crû de 50 %. Les produits d'assurance retraite gagnent également en popularité. En outre, un amendement du code des assurances adopté à la fin de 2005 prévoit la création d'un fonds de garantie, alimenté par les assureurs, au profit des accidentés de la route dont le nombre a été en constante progression ces dernières années. Enfin, la Commission européenne a donné une appréciation plutôt

positive des progrès réalisés en matière d'assurance obligatoire : l'assurance « responsabilité civile », par exemple, couvre actuellement plus de 97 % de la population, ce qui pourrait faciliter la circulation des Bulgares au sein de l'UE.

En dépit de l'augmentation du volume des échanges à la Bourse de Sofia au cours de 2006 et d'une capitalisation boursière en nette hausse (20 % du PIB en 2005 contre 5 % en 2000), le marché boursier bulgare ne correspond toujours pas aux attentes des investisseurs. Deux tiers des trois cents sociétés cotées ne comptent au total que pour 1,5 % du nombre mensuel de transactions. Les actions les plus liquides sont celles des sociétés holding en raison de la dispersion de leur propriété entre un nombre important d'actionnaires.

### 2.- SYSTÈME PRODUCTIF

En 2006, plusieurs initiatives relatives aux PME, à la législation commerciale et à la lutte contre la corruption ont été prises, qui visent à améliorer l'environnement des affaires et à répondre aux critiques systématiques des instances européennes.

L'encouragement des investissements et des innovations dans l'industrie est jugé crucial pour l'évolution de la compétitivité nationale. Ces dernières années, le secteur industriel, qui a produit 31 % de la valeur ajoutée de l'économie en 2005, a contribué de façon significative à la croissance économique. Après avoir créé un fonds national pour l'innovation en 2005 (cf. *Tableau de bord 2005*), les autorités expérimentent des aides ciblées selon la logique des systèmes productifs localisés (*clusters*). Conçu en coopération avec le programme PHARE de l'UE, le projet prévoit des financements pour l'industrie du meuble à Troyan, pour la fabrication de machines agricoles à Roussé et pour l'industrie agro-alimentaire à Stara Zagora. Il s'agit de régions qui ont des traditions dans ces productions. Les principaux atouts de ces réseaux d'entreprises, qui ont un fort ancrage territorial et peuvent mobiliser une main-d'œuvre locale assez qualifiée, tiennent au potentiel en matière de création de nouveaux produits et d'intégration rapide dans le processus productif à moindre

coût, du fait de la réunion des efforts des entreprises du réseau et des avantages liés aux économies d'échelle. Après l'adhésion de la Bulgarie à l'UE, la constitution de *clusters* devrait s'étendre. Selon les experts, le pays dispose d'un potentiel total d'environ cent *clusters* dans l'industrie, l'agriculture et les services (notamment le tourisme).

Depuis le début de 2006, un projet de registre du commerce est en discussion. Il vise à permettre un enregistrement des firmes créées, non pas auprès des tribunaux régionaux, mais auprès d'une agence qui dépendra du ministère de la Justice. L'idée est de réduire pour les entrepreneurs les délais d'attente liés aux enregistrements (actuellement trente-deux jours) et de décharger les tribunaux de ces tâches connexes.

Une enquête de janvier 2006 sur le climat des affaires classe les commandes publiques en tête des domaines particulièrement sujets à la corruption. D'après le Centre d'étude de la démocratie, en 2005 le montant moyen des pots-de-vin versés au titre de l'obtention d'un contrat de commandes publiques atteignait 7 % de la valeur du contrat, soit un total de plus de 25 millions d'euros. Pour tenter de remédier à ce problème, une nouvelle loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006, alignée sur les règles d'octroi et de contrôle des commandes publiques au sein de l'UE. Enfin, toujours dans le domaine législatif, il convient de noter l'amendement de la loi sur les PME qui introduit les définitions européennes de micros, petites et moyennes entreprises en vue de la répartition des futures aides en provenance des fonds structurels de l'Union.

La privatisation de quelques grandes sociétés, principalement du secteur de l'énergie, s'avère difficile. En 2005, l'Agence pour la privatisation n'a pas atteint ses objectifs. Quant aux objectifs pour l'année 2006, ils n'ont été rendus publics qu'au mois de mars. Le même mois, les députés ont rejeté le projet de privatisation des hôpitaux proposé par l'opposition. Une autre idée, lancée cette fois par le ministre de l'Economie, a suscité de vifs débats : elle concerne la création d'une Compagnie d'investissement de l'Etat regroupant les parts minoritaires de l'Etat dans les sociétés privatisées en vue de leur revente, et l'utilisation des ressources obtenues pour investir dans les infrastructures d'utilité publique. Le FMI, partenaire que le pays ne peut ignorer, tout du moins pour quelques mois encore, ainsi que

plusieurs experts bulgares, semblent sceptiques quant au succès de ce schéma et lui préfèrent les partenariats public-privé (PPP). Le premier contrat de type PPP en Bulgarie, fondé sur le principe BOT (*buy, operate, transfer*) est déjà en cours d'exécution. Il prévoit le cofinancement, par l'Etat et une société privée, de la construction d'un nouveau terminal portuaire sur le Danube et l'exploitation de celui-ci par la société privée pendant trente-cinq ans. D'autres concessions sont toujours à la traîne, comme celles qui impliquent les autoroutes et les aéroports internationaux de Varna et Bourgas. Enfin, les problèmes des compagnies publiques de chemins de fer, en déficit chronique, ne trouvent toujours pas de solution. En revanche, le gouvernement a décidé de privatiser la compagnie aérienne nationale Bulgaria Air qui souffre d'un nombre insuffisant d'appareils et d'une image dégradée.

La vétusté des infrastructures de transport et l'absence d'une politique suivie en matière d'investissements dans le secteur sont en train de devenir des obstacles majeurs au développement de l'économie. Par exemple, malgré le *boom* du tourisme constaté depuis quelques années et la construction de très nombreux hôtels, le nombre de visiteurs plafonne à 3-4 millions par an faute d'infrastructures adaptées, alors que selon certains experts, le pays devrait pouvoir accueillir jusqu'à 10 millions de touristes par an. Par ailleurs, dans l'avenir, les investisseurs étrangers ne se contenteront plus de l'avantage que leur offre la main-d'œuvre locale bon marché, mais auront de plus en plus besoin de s'appuyer également sur des fournisseurs locaux de biens et services de qualité et à des prix corrects. Le sous-développement des infrastructures de transport risque de nuire fortement à l'établissement de ce type de relations durables, fondées notamment sur la fiabilité des approvisionnements. Le gouvernement bulgare semble avoir pris conscience de ce problème puisqu'il a annoncé qu'entre 2007 et 2013, l'Etat devrait investir 100 millions d'euros dans la création de zones industrielles, de centres logistiques et de zones d'entreposage qui font cruellement défaut actuellement.

### 3.– GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Deux grandes tendances se dessinent en matière de gestion des finances publiques : le maintien d'excédents budgétaires et la progression du taux de redistribution des recettes fiscales par l'Etat (qui devrait atteindre 40 % en 2006). La loi de finances pour 2006 a comme principaux objectifs la stabilité macroéconomique, la sauvegarde de la croissance économique, l'augmentation de la responsabilité sociale de l'Etat et la préparation du pays pour l'adhésion à l'UE. Afin d'endiguer les risques potentiels pour la stabilité financière de l'expansion incontrôlée de l'activité de crédit depuis 2003, l'administration fiscale se charge de fonctions quasi monétaires consistant en l'accumulation d'excédents budgétaires (+1,7 % du PIB en 2004, +3,2 % du PIB en 2005). On peut penser que la maîtrise de l'octroi de crédits bancaires – à condition qu'elle se confirme (*cf. supra*) – permettrait de décharger le budget de ces fonctions et éventuellement de réduire la pression fiscale. La constitution d'une cagnotte fiscale est certes intéressante pour tout gouvernement, puisqu'il peut ainsi engager des dépenses substantielles à des moments jugés opportuns afin de renforcer sa popularité. Dans ce contexte, le bras de fer avec le FMI sert souvent d'excuse commode pour justifier une pression fiscale élevée. Il est vrai que pour l'instant une partie de cette cagnotte est consacrée au désendettement de l'économie. Ainsi, le rapport entre la dette publique et le PIB, qui était de 27,9 % en février 2006, est en constante diminution depuis plusieurs années. Mais cette tendance survient sur le fond d'une dégradation très préoccupante de certaines infrastructures d'utilité publique (en particulier dans le domaine des transports) et d'une détérioration de la qualité du système éducatif – qui pourtant était l'un des atouts du pays. Les mesures dites d'augmentation de la responsabilité sociale consistent en l'accroissement des salaires des fonctionnaires de 6 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006, avec des mesures similaires en ce qui concerne les retraites. Mais la hausse plus forte de l'inflation au cours de cette année devrait réduire l'impact social de ces mesures. A court terme, une des principales incertitudes en matière fiscale concerne l'année d'adoption d'une TVA unique de 20 % qui s'appliquerait notamment sur les services touristiques (qui bénéficient actuellement d'un taux préférentiel

de 7 %), sur les services juridiques et sur les transactions immobilières (domaines actuellement non soumis à la TVA).

### 4.– EQUILIBRES SOCIAUX

La stratégie pour l'emploi s'est fixé comme priorités pour 2006 de parvenir à un taux d'emploi de 58 % pour la catégorie d'âge de 15 à 64 ans et de faire baisser le taux de chômage en dessous de 11 % de la population active. Au cours de cette année, la Bulgarie doit achever les activités de préparation en vue de l'adoption des instruments permettant la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne pour l'emploi. Les engagements concrets du pays sont l'obtention d'un taux d'activité moyen de 70 %, d'un taux d'activité de 60 % chez les femmes et de 50 % chez les seniors. Ces objectifs sont en phase avec les préconisations de la Commission européenne qui estime dans son rapport de mai 2006 que le pays se doit en outre de réformer son système éducatif afin de l'adapter aux exigences du marché du travail et de réduire les disparités régionales en matière d'emploi.

En 2006, les revenus de la population ont été influencés par plusieurs mesures fiscales. Les augmentations des salaires et des pensions ont été accompagnées d'une hausse du montant minimum du revenu non imposable – qui est passé pour la première fois au-dessus du salaire minimum –, d'une augmentation des indemnités de chômage et d'une réduction des cotisations de retraite de six points (soit un taux de 23 %). En même temps, l'âge de la retraite pour les femmes a été relevé à 58,5 ans (celui des hommes restant pour l'instant inchangé : 63 ans).

En mars 2006, le ministère du Travail et de la Politique sociale a présenté une stratégie pour le développement démographique qui met l'accent sur différentes mesures en faveur de la natalité et de la qualité des soins à l'enfance. Elle prévoit notamment le relèvement des indemnités pour l'éducation des jeunes enfants, la prise en charge par l'Etat des soins aux mamans, des formes souples d'embauche des personnes ayant des enfants et l'accès à des crédits immobiliers préférentiels pour les jeunes couples.

Le déficit du système de santé devrait atteindre cette année près de 300 millions de leva. Au début de l'année, l'Union des

médecins a alerté l'opinion publique sur la chute de 20 à 30 % du nombre des patients soignés par les hôpitaux par rapport à 2005. Cela pourrait s'expliquer par les restrictions en matière de parcours médicaux imposées par les autorités pour des raisons budgétaires, ainsi que par certaines pratiques de corruption qui tendent à compromettre l'image des hôpitaux bulgares.

#### **5.- RÉFORME DE L'AGRICULTURE**

Les problèmes de l'agriculture occupent une place centrale dans les critiques adressées par le rapport de la Commission européenne de mai 2006. Deux des six domaines de préoccupation pointés par le rapport ont trait aux difficultés des autorités nationales à respecter les engagements pris en matière de modernisation de l'agriculture : il s'agit de la création d'un système intégré de gestion et de contrôle dans l'agriculture et de la construction d'usines

d'équarrissage. Parmi les autres tâches qui devraient mobiliser les efforts dans les mois à venir, figurent la mise en place de contrôles sanitaires aux postes frontières, la création d'un registre des vignobles et la construction de laboratoires auprès des entreprises de l'industrie laitière. En outre, il est urgent d'adopter, pour le développement des régions rurales, une stratégie nationale pour la période 2007-2013, qui servira de base au financement par les fonds structurels de l'UE. La Bulgarie espère obtenir au cours de cette période des aides européennes d'un montant de 2,3 milliards d'euros, soit un flux annuel de cinq à six fois supérieur à celui que le pays reçoit actuellement dans le cadre du programme SAPARD.

## Bulgarie

### III.- Principaux indicateurs économiques

**Tableau 1 – Evolution annuelle des principaux agrégats (variations en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
PIB	4,1	4,9	4,5	5,7	5,5	5,5
Production industrielle	1,5	6,5	14,1	13,8	8,4	8
Formation brute de capital fixe	23,3	8,5	13,9	13,5	19	18
Consommation finale des ménages	4,6	3,4	7,1	4,9	7,4	–
Prix à la consommation	7,4	5,8	2,3	6,1	5,0	8
Salaire réel moyen brut	–0,5	1,5	3,7	0,8	4,1	–
Solde des administrations publiques	–0,6	–0,7	0	1,7	3,2	3
Emploi total	–3,4	1,5	3,5	3,1	2,0	4
Taux de chômage (% de la pop. active)						
– chômeurs enregistrés en fin d'année	17,3	16,3	13,5	12,2	10,7	9,5
– moyenne annuelle sur base enquêtes emploi	19,7	17,8	13,7	12,0	10,1	9

Source : WIIW

(e) : estimation ; (p) : prévision

**Tableau 2 – Balances extérieures, réserves et endettement (variations en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
Exportations de marchandises	8,8	6,1	10,0	19,7	18,4	20
Importations de marchandises	14,7	3,5	14,4	23,3	26,4	19
Balance commerciale (millions d'euros)	–1778	–1692	–2200	–2953	–4369	–5200
Balance courante (millions d'euros)	–1101,7	–925,5	–1630,2	–1131,3	–2530,7	–3400
Balance courante (en % du PIB)	–7,3	–5,6	–9,2	–5,8	–11,8	–14
Réserves de la Banque centrale, or exclu (milliards d'euros)	3,73	4,25	4,98	6,44	6,82	–
Dettes extérieures brutes (milliards d'euros)	11,9	10,8	10,6	12,6	14,5	–

Source : WIIW

(e) : estimation ; (p) : prévision

## **I.- Evolution macroéconomique**

Au cours de l'année 2006, l'économie ainsi que la société roumaines ont évolué dans la perspective attendue de l'adhésion à l'Union européenne. Les efforts se sont particulièrement concentrés sur les « quatre aires de sérieuse inquiétude » ainsi définies par la Commission européenne dans ses recommandations finales du rapport du 16 mai 2006 : absence d'un appareil efficace d'absorption des fonds structurels (spécialement en ce qui concerne l'agriculture), déficiences du système vétérinaire, absence d'un cadre de réglementation pour la qualité des produits alimentaires, absence d'un système informatisé de collecte des taxes fiscales au regard des normes européennes. Il faut y ajouter les engagements déjà pris concernant la réforme du système judiciaire, la lutte contre la corruption et la protection de la propriété intellectuelle. Durant les huit premiers mois de l'année, l'action du gouvernement a été orientée vers ces objectifs majeurs. Cette mobilisation sans précédent a porté ses fruits, puisque la Commission a recommandé dans son rapport du 26 septembre l'adhésion (entérinée depuis par le Conseil de l'UE) de la Roumanie à l'Union le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Mais selon les termes du rapport, la Roumanie continuera (comme la Bulgarie) d'être l'objet d'un processus de surveillance par le biais d'un mécanisme *sui generis* de « coopération et vérification », mécanisme unique, car ces deux pays gardent des caractéristiques singulières dans le paysage économique européen : importantes économies rurales, infrastructures précaires, institutions faibles. Dans son discours à la nation, le président Basescu a félicité le peuple roumain, mais a attiré son attention sur le fait qu'« adhésion ne signifie pas intégration » et que des efforts plus significatifs restent à faire.

La tendance à la décélération du PIB enregistrée au dernier semestre 2005, qui a ramené le taux annuel de croissance à 4,1 %, s'est inversée, pour laisser la place à une hausse de 7,4 % pour le premier semestre 2006. Cette tendance ascendante s'appuie sur l'accroissement de la valeur ajoutée dans les secteurs de la construction (16,5 %), des services (7,2 %) et de l'industrie (6,5 %). La contribution au PIB de ces trois branches est estimée à 83 %. Notons que l'agriculture, dont l'apport dans la formation du PIB reste mineure (3,8 % au premier semestre), a vu son volume d'activité se réduire de 0,4 %. Au total, la croissance du PIB en 2006 est attendue à 6 %.

L'évolution de la dynamique du PIB est principalement due à l'accélération du rythme de croissance de la consommation des ménages. La formation brute de capital fixe a elle connu une diminution de sa croissance (de 20,3 % à 11,4 % en glissement annuel pour le premier semestre). Les véritables enjeux de l'investissement restent la diversification de l'appareil productif et l'intensification du contenu technologique de la production. La contribution négative de la demande extérieure à la croissance du PIB s'est légèrement accentuée, la consolidation de la tendance ascendante de la dynamique des exportations (3 points de plus au premier semestre 2006 par rapport au premier semestre 2005 à +20,3 %) ayant été insuffisante pour compenser l'augmentation des importations (+25,3 %). Après un déficit commercial record de 7,8 milliards d'euros en 2005, le bilan des huit premiers mois, avec un déficit de 8,43 milliards d'euros, laisse préfigurer un nouveau record pour 2006. La structure, ainsi que les destinations des échanges commerciaux, indiquent l'ancrage dans le processus d'intégration commerciale dans l'UE et l'intensification des liens avec le reste du monde. Ainsi qu'il a été stipulé dans la Stratégie nationale pour les exportations, adoptée en décembre 2005, la dynamique des exportations est appelée à contribuer à la croissance de l'économie, la modernisation du secteur productif devant s'opérer prioritairement dans les branches exportatrices. En 2006 les biens d'équipement sont pour la première fois en tête dans la structure des échanges, avoisinant 20 % des exportations avec un poids significatif des produits incorporant une technologie avancée et une main-d'œuvre qualifiée, et 25 % des importations. Suivent les textiles et l'habillement,

puis les produits métallurgiques et énergétiques. L'analyse des destinations témoigne de l'avancée des marchés extérieurs à l'UE qui prennent la place de destinations européennes, car les investisseurs considèrent désormais la Roumanie comme une base exportatrice pour les marchés de la mer Noire et du Moyen-Orient. L'UE à 25 absorbe cependant encore 67 % des exportations et couvre 62 % des importations, avec un solde presque à l'équilibre pour les principaux partenaires – Italie, Allemagne, France, Grande-Bretagne.

En conséquence du creusement du déficit commercial, le déficit des paiements courants s'approfondit, en hausse pour les huit premiers mois de 2006 de 43 % par rapport à la période similaire de 2005. Il devrait toutefois être limité à 9,5 % du PIB pour l'ensemble de l'année, en raison de l'impact bénéfique du solde positif des échanges de services (surtout dû au tourisme) et des larges excédents des transferts courants. L'environnement des affaires est devenu plus favorable grâce à une fiscalité avantageuse (*cf. infra*), mais aussi plus efficace et stable du fait de l'adoption de la réglementation et des normes de l'UE. Le montant des IDE a entièrement couvert le déficit du compte courant, pour atteindre 4 milliards d'euros à la fin de juillet 2006. Pour la première fois et pour trois quarts de leur montant, les IDE *greenfield* ayant un impact direct sur l'économie dans les domaines des télécommunications, des bioénergies, de l'industrie chimique et des moyens de transport sont devenus majoritaires au détriment des investissements *brownfield*, destinés à développer des structures déjà existantes et souvent obsolètes.

Les politiques fiscale et budgétaire sont encadrées par le programme économique de préadhésion de 2005. Le gouvernement privilégie l'alignement des méthodes budgétaires sur les règles de l'Eurostat, tout en essayant de respecter les recommandations du FMI contenues dans l'article IV des consultations qui se sont déroulées en février cette année, en conformité avec les objectifs de l'accord *stand-by* qui a pris fin en octobre 2005. Des tensions subsistent néanmoins en raison de la difficulté de la coordination de la politique monétaire avec la politique fiscale. En effet, l'indépendance de la Banque nationale de Roumanie est une condition *sine qua non* de l'adhésion, alors que l'ouverture de l'économie, par l'éventail des situations et aussi des risques qu'elle entraîne, augmente la pression pour l'accroissement des dépenses publiques. De manière concrète, ces tensions s'expriment au niveau de la cohérence entre les actions de la Banque, qui vise une politique monétaire restrictive et le contrôle strict de l'inflation, d'une part, et la détermination du gouvernement d'appliquer une politique de réduction de la fiscalité, principalement par la diminution des taxes directes de l'autre. Les récentes décisions du gouvernement dans le domaine budgétaire démontrent la perte d'influence des mises en garde du FMI vis-à-vis de mesures stimulant « une demande excessive ». Le gouvernement a justifié cette orientation de son action en faisant valoir que l'impact inflationniste devrait en être atténué par l'affectation de dépenses à des investissements productifs augmentant la demande finale. La spirale des dépenses pourrait même conduire à une rectification ultérieure, en raison des effets budgétaires des responsabilités supplémentaires assumées par le gouvernement en préparation à l'adhésion à l'UE pour « un pays qui a besoin d'investissements massifs, que ce soit pour l'infrastructure, l'éducation, la santé, l'environnement ou l'agriculture ». Toutefois, le déficit 2006 ne devrait pas dépasser 2 %, car la marge de manœuvre du gouvernement pour le déploiement des dépenses est maintenant restreinte par le temps.

En glissement de janvier à juin 2006, les prix des biens de consommation n'ont enregistré qu'une hausse de 2,7 %, mais les pressions inflationnistes restent fortes en raison de la rapide hausse des salaires réels et du crédit, ainsi que des ajustements des prix de l'énergie, alors que la hausse des accises pour l'électricité, le gaz, l'essence, les cigarettes et l'alcool opérée le 1<sup>er</sup> juillet 2006 a été contrebalancée par la décision du gouvernement de reporter les rectifications des prix administrés, et par la baisse des prix alimentaires. Et compte tenu des efforts de la Banque centrale en vue de stériliser les excès de liquidité du marché monétaire (majoration du taux de référence du crédit et du taux des réserves obligatoires des institutions de crédit), ainsi que de l'appréciation de la monnaie nationale, le taux de l'inflation devrait pouvoir être stabilisé autour de 7 % pour l'ensemble de l'année, contre 9 % en 2005. Dans une perspective à moyen terme, les facteurs de risque cumulés

avec les effets inflationnistes consécutifs à l'adhésion, la hausse du crédit privé qui stimule la demande de consommation et la hausse des dépenses publiques, ne permettent guère d'escompter une diminution rapide de ce taux. C'est pourquoi la Banque nationale de Roumanie n'hésite pas à évoquer « un aplatissement de la courbe de désinflation » dans un contexte de « surcroissance » économique qui, selon elle, en dépassant le PIB potentiel, induirait une demande intérieure excessive et des déficits extérieurs élevés.

## II.- Etat des réformes structurelles

### 1 – SYSTÈME BANCAIRE ET FINANCIER

L'intermédiation financière en économie continue se développe, mais selon une répartition assez peu homogène par bénéficiaires des crédits. Malgré les mesures prises par la Banque centrale pour le limiter, le crédit a poursuivi son essor. Au cours des six premiers mois de 2006, son volume total a enregistré une hausse de 23,7 % par rapport à la fin de 2005, avec en tête les crédits à la consommation des ménages (+56,2 %), suivis par les crédits aux services, à la construction, aux activités financières et à l'agriculture, qui enregistrent des taux de croissance autour de 25 %. Et à la fin du mois de juillet, l'augmentation en glissement annuel du crédit aux activités privées a été de 48 %, toujours marquée par la prédominance des crédits à la consommation dont la croissance a dépassé celle des crédits à la production et à l'investissement. Globalement, les ménages sont débiteurs nets des banques et, à la fin du mois de septembre, le montant des crédits dépassait d'un milliard d'euros celui des dépôts. Selon les analystes, cette estimation est incomplète car les crédits en devises n'y sont pas inclus. De fait, les entreprises ont beaucoup emprunté aux succursales roumaines des banques étrangères et, en conséquence, la dette du secteur privée a explosé, dépassant 5 milliards d'euros pour les six premiers mois de l'année.

A la fin de 2006, avec la privatisation de la Caisse d'épargne et consignations (CEC), le processus de privatisation et de restructuration du système bancaire devrait s'achever sur un bilan positif : actuellement trente-neuf institutions de crédit opèrent en Roumanie, dont trente et une avec un capital majoritairement privé, six succursales de banques étrangères et deux banques avec capital public, totalisant un actif net agrégé de 144 milliards de *lei*, dont 57 % sont détenus par cinq banques.

La Bourse des valeurs de Bucarest n'a pas échappé à la volatilité qui a caractérisé les

marchés des changes mondiaux, et particulièrement ceux des pays émergents. Après un premier semestre qui a vu les valeurs s'effondrer, les trois derniers mois de 2006 ont enregistré une tendance haussière (l'indice BET, qui mesure la valeur des dix actions les plus liquides, augmentant en glissement annuel de 30 %). La Bourse affiche des résultats très positifs en termes de capitalisation boursière et de compétitivité, dus à l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs importants. A la fin de septembre, la capitalisation boursière atteignait 19 milliards d'euros (+45 % en glissement annuel) et un poids dans le PIB comparable avec ce que l'on observe dans les autres pays de la région (23 %). Les acteurs financiers espèrent un ancrage plus fort, grâce à la récente entrée en vigueur du nouveau code boursier prévoyant l'harmonisation avec les règles et standards européens et à l'attribution du statut de société commerciale à la Bourse de Bucarest.

### 2.- SYSTÈME PRODUCTIF

A bien des égards, la situation de la Roumanie est paradoxale : c'est celle d'un pays à l'économie émergente, et sous beaucoup d'aspects sous-développée, entrant dans un club de pays prospères. L'obtention de la compatibilité structurelle de la société dans son ensemble avec les modèles de performance des partenaires européens dépend de la capacité de modernisation, d'absorption des hautes technologies, de création d'un environnement attrayant pour les affaires et d'innovation. Les performances macroéconomiques sont encourageantes, mais les décisions de politique publique doivent intégrer des réalités difficiles telles que le poids de la population rurale, le sous-développement de l'infrastructure, le sous-financement chronique de l'éducation et de l'assistance médicale, la corruption.

Concrètement, avec le Programme opérationnel sectoriel (2007-2013), les autorités

entendent réaliser l'intégration des PME dans des chaînes interfirmes qui devraient faciliter les investissements, l'accroissement de la compétitivité et le développement régional durable. Des projets, s'appuyant sur des financements des programmes PHARE, sont en cours pour la réalisation de « parcs industriels » dans des régions qui bénéficient déjà d'un réseau d'entreprises et d'une accumulation de compétences technologiques : les matériaux de construction à Timisoara, l'industrie du bois à Caras-Severin et les biens d'équipement à Cluj. Ces parcs intègrent des départements de R&D créés dans les centres universitaires de la région. Le programme fixe le cadre institutionnel qui doit aider à la définition des projets majeurs pour le pays et à l'absorption des fonds de l'Union européenne qui sont potentiellement à la disposition de la Roumanie, sans que cela induise de déséquilibres. En l'absence d'un accroissement adéquat de l'offre intérieure, la pression inflationniste qui pourrait en résulter pourrait s'exprimer par un creusement des déficits extérieurs. Ajoutons que, selon une récente étude de l'Institut européen, la Roumanie souffre d'un manque cruel d'autorité et de coordination dans l'administration des fonds européens.

En réponse aux problèmes majeurs que pose le retard accumulé en matière d'investissement (construction et entretien) des infrastructures d'utilité publique, le gouvernement a créé, par une ordonnance d'urgence, un fonds de développement de l'infrastructure. Il vise à remédier aux carences dans les domaines du transport routier, ferroviaire, mais aussi des réseaux électriques, de l'eau, des réseaux portuaires, ou de l'aménagement du territoire (avec des conséquences désastreuses comme l'ont prouvé les inondations de 2005 qui ont ravagé le pays en décembre 2005). Au début d'octobre 2006, l'exécutif a décidé l'affectation des financements issus de la privatisation à l'alimentation de ce fonds et, conjointement, la création d'un fonds pour l'entretien et le développement chargé de la gestion matérielle et financière des investissements déjà réalisés. Ces décisions découlent de l'expérience de gestion des grands projets qui montrent que, dans un milieu institutionnel inadéquat, la centralisation reste la solution la plus efficace.

Une autre préoccupation du gouvernement a pour objet le bouclage du processus de privatisation, conformément à l'engagement qu'il a pris vis-à-vis des instances européennes pour l'année 2006. Le Plan intégré de priva-

tisation, adopté en avril 2006, dresse le bilan des sociétés devant être privatisées en 2006, à savoir : 184 sociétés détenues par l'Etat, dont 120 dans le portefeuille de l'Autorité pour la valorisation des actifs de l'Etat (AVAS) et 64 appartenant à différents ministères. Sur un total de 961 sociétés que détient encore l'AVAS, une opération d'audit individuel a montré que 472 compagnies sont caractérisées par une situation économique-financière très difficile et considérées comme invendables. Pour ces sociétés, les autorités ont déclenché une procédure de liquidation judiciaire.

A la fin du premier semestre de 2006, les autorités ont annoncé la privatisation de 67 sociétés sur les 120 que détenait l'AVAS. Parmi les tâches restant à accomplir, notons la vente de deux complexes énergétiques (150 microhydrocentrales Hidroelectrica et 60 microthermocentrales Termoelectrica) qui marquera la privatisation du secteur énergétique, ainsi que la vente de la Caisse d'épargne et consignations (*cf. supra*), particulièrement convoitée pour ses performances et son réseau de succursales. Il convient de noter que les sociétés restantes, de petite taille et ayant un impact économique et social négligeables, seront partagées et vendues par modules fonctionnels.

### 3.- GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

2006 a représenté une « année de résistance » contre les recommandations du FMI en ce qui concerne l'accroissement du niveau général des recettes publiques. En effet, le gouvernement a simultanément assumé le risque d'une diminution des recettes fiscales, dans la logique de sa politique de « création d'un environnement de faible taxation » et abandonné la règle de l'excédent budgétaire au profit d'un accroissement des dépenses publiques supplémentaires (accroissement estimé à 1 % du PIB pour 2006) en vue de la prochaine adhésion à l'Union européenne. En outre, le gouvernement compte sur une injection considérable de ressources non fiscales, à hauteur de 3 à 4 % du PIB, grâce à l'attribution de fonds de l'UE (fonds structurels, de cohésion, de développement social). L'absorption de ces fonds, indicateur d'efficacité de l'action du gouvernement, donnera ainsi la mesure de la capacité institutionnelle des secteurs public et privé dans ce domaine.

Le nouveau code fiscal, en vigueur depuis janvier 2006, a introduit un taux unique pour la TVA de 19 %, l'impôt sur les revenus, ainsi que l'impôt sur les bénéfices des entreprises. L'impact de ce taux unique (*flat tax*) ne peut être évalué que sur une longue période. Tout ce que l'on peut dire est que l'extension de la taxation à tous les domaines d'activité, c'est-à-dire la fiscalisation de l'économie dans son ensemble, a conduit à une hausse spectaculaire des recettes fiscales qui pourront atteindre 32 % du PIB en 2006. Cette hausse résulte des recettes importantes tirées de l'imposition des revenus et des profits, mais plus encore de l'augmentation des recettes de la TVA, conséquence de la consommation très soutenue, des taxes douanières et des accises. Le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la classification budgétaire a été modifiée pour répondre aux normes internationales.

#### 4.- EQUILIBRES SOCIAUX

Le diagnostic de la situation sociale, ainsi que les tableaux statistiques le montrent, fait apparaître des progrès en 2006. A la fin du premier semestre, le taux de chômage sur la base des chômeurs enregistrés s'établissait à 5,3 % de la population active, le taux d'emploi total était de 57,7 % et le salaire moyen net avait augmenté de 7 %. L'explication, partielle du moins, de ces résultats se trouve dans les performances macroéconomiques. Mais d'autres éléments d'analyse doivent être pris en compte, qui tempèrent ce diagnostic. Car si l'évolution de la productivité a été positive dans son ensemble, sa hausse a été réalisée entre autre à l'aide de réductions de personnel. Et le chômage très bas reflète certes l'accélération du rythme de croissance, surtout dans l'industrie et les services, mais résulte aussi, pour une large part, d'une exportation massive de force de travail, et de l'échappatoire qu'offre l'agriculture. Quant au niveau de vie, il demeure l'un des plus bas de l'UE, mais doit être actualisé en tenant compte des revenus non négligeables tirés de l'économie souterraine.

Le gouvernement accorde une attention spéciale à l'intégration dans ses programmes des objectifs inscrits dans la Stratégie de Lisbonne, élaborée par la Commission européenne face aux enjeux concurrentiels et technologiques mondiaux. A ce sujet, la Commission assigne des priorités à la Roumanie : l'absorption de la force de travail rendue disponible par les restructurations massives, la lutte contre la

corruption administrative et l'amélioration de l'environnement des affaires, mais aussi la réforme du système éducatif, la flexibilisation du marché du travail et, d'une manière générale, l'accroissement de la compétitivité de l'économie. La tâche du gouvernement à cet égard est double : viser la convergence des agrégats budgétaires avec la moyenne de l'UE (les dépenses R&D estimées pour 2006 sont seulement de 0,4 % du PIB et les dépenses pour l'éducation de 4 %) et mettre en place un cadre institutionnel approprié pour le développement de chaque secteur d'activité.

#### 5.- AGRICULTURE

Trois des quatre « aires d'inquiétude » soulignées par les instances européennes ont trait à l'agriculture. Secteur très souvent marginalisé dans l'attribution budgétaire, victime de politiques publiques incohérentes et inefficaces, relégué au rôle d'amortisseur des chocs de la transition, il s'agit, essentiellement, d'une agriculture de subsistance. A l'approche de l'entrée dans l'Union, la Roumanie possède en effet une agriculture sous-développée sous beaucoup d'aspects : morcellement des terres, sous-équipement des fermes, productivité médiocre, systèmes de distribution primitifs, faible contribution à l'exportation. Dans le milieu rural vivent 35 % de la population, alors que la part de l'agriculture dans le PIB ne dépasse pas 12 %. L'aspect économique a son pendant social car, pour cette « surpopulation rurale » qui se trouve dans une forme cachée et chronique de chômage, réfugiée des villes, sans qualification et souvent âgée, l'agriculture de subsistance représente un moyen de survie dans un monde d'incertitude.

Les actions du gouvernement sont concentrées sur des objectifs précis, définis par un rapport préliminaire de mai 2006 : rendre opérationnel le Système intégré d'administration et de contrôle de l'agriculture (IACS) dont la tâche principale concerne l'élaboration des registres des fermes et des terres, l'accréditation des agences de paiement (pour les interventions en agriculture, le développement rural et la pisciculture) chargées de la distribution de 1,5 à 2 milliards d'euros par an, l'harmonisation des normes de santé publique du secteur vétérinaire avec les standards européens, l'amélioration du système de contrôle sanitaire vétérinaire et la mise en place de huit points de contrôle aux postes frontières.

## Roumanie

### III.– Principaux indicateurs économiques

**Tableau 1 – Evolution annuelle des principaux agrégats (variations en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
PIB	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	6*
Production industrielle	8,3	4,3	3,1	5,3	2	–
Formation brute de capital fixe	10,2	8,2	9,1	10,8	13,1	12*
Consommation finale des ménages	6,8	4,8	8,2	12,9	9,1	–
Prix à la consommation	34,5	22,5	15,3	11,9	9	7*
Salaire réel moyen	5,1	2,4	10,8	10,6	13,5	15*
Solde des administrations publiques	–3,2	–2,6	–2,2	–1,2	–0,8	–2*
Emploi total	–0,6	–	–0,1	–0,7	–0,1	–
Taux de chômage (% de la pop. active)						
– chômeurs enregistrés en fin d'année	8,8	8,4	7,4	6,3	5,9	5,8
– moyenne annuelle sur base enquêtes emploi	6,6	8,4	7,0	8,0	7,2	7

Source : WIIW

(e) : estimation ; (p) : prévision ; \* : prévision d'expert

**Tableau 2 – Balances extérieures, réserves et endettement**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
Exportations de marchandises	12,9	15,4	6,4	21,3	17,5	20
Importations de marchandises	22,1	8,6	12,3	24,0	23,9	25
Balance commerciale (milliards d'euros)	–3,32	–2,75	–3,95	–5,32	–7,8	–10,9
Balance courante (milliards d'euros)	–2,49	–1,62	–3,06	–5,1	–6,89	–9
Balance courante (en % du PIB)	–5,5	–3,3	–5,8	–8,4	–8,7	–9,5
Réserves brutes de la Bque cent., or exclu (milliards d'euros)	4,45	5,87	6,37	10,84	16,79	–
Dettes extérieures brutes (milliards d'euros)	14,68	16,2	17,83	21,89	30,65	–

Source : WIIW

(e) : estimation ; (p) : prévision

Troisième partie

## **La Croatie et la Serbie**

## I.- Evolution macroéconomique

Les années 1990 sont encore très prégnantes dans l'évolution macroéconomique de la Croatie, qui aujourd'hui peut être analysée chronologiquement selon trois moments distincts.

La première période, qui va de 1990 à 1996, est caractérisée à la fois, par l'effet des conflits et des réformes économiques. Un plan de stabilisation, connu sous le nom de Plan Valentiaë, qui constituait une approche macroéconomique classique du problème de l'hyperinflation par une thérapie de choc, a été introduit en 1994. Il comportait trois phases : d'abord, l'élimination de l'inflation, ensuite, des réformes structurelles, et enfin, l'introduction d'une nouvelle monnaie, la kuna. Il a eu les résultats bien connus de la thérapie de choc : la production est restée faible et le taux de chômage a été élevé. Mais il a permis de créer un cadre macroéconomique à l'action du gouvernement. Cependant, au cours des années 1995 et 1996, des problèmes structurels profonds se sont creusés, qui perdurent.

La deuxième période court de 1996 à 2000. Les problèmes économiques se sont intensifiés et la production de biens de consommation a continué de baisser. Le tableau s'est encore assombri du fait d'un fort taux de chômage croissant de manière régulière, de près de 16 % en 1996 à 20% en 1999, et une dette extérieure qui a atteint 12 milliards de dollars cette même année. Il a aussi été marqué par l'introduction, avec l'accord du FMI, d'une TVA au taux unique de 22 % en janvier 1998, dont le but était de freiner l'évasion fiscale et de réduire la part de l'économie souterraine. Mais le panier de la ménagère en a été grevé et le mécontentement social s'en est accru d'autant. En fait, la tension était perceptible dès 1997, un grand nombre de salariés étant pénalisés par des retards, allant de deux mois à un an, dans le versement de leurs salaires et, depuis lors, manifestations diverses, grèves et menaces de grèves se sont multipliées. C'est aussi au cours de cette période que la Croatie a multiplié les démarches en vue de s'insérer dans l'économie mondiale (accord de libre-échange avec la Slovénie en janvier 1998, négociations avec la Roumanie...).

La période allant de 2000 à 2006, après la mort du président Tudjman, constitue une troisième phase de l'évolution économique de la Croatie. Celle-ci s'est tournée à la fois vers l'Union européenne et vers ses voisins. Cette double ouverture est toujours en œuvre et est notamment perceptible dans la poursuite d'une politique de participation aux projets de zones de libre-échange régionales. C'est ainsi qu'en 2002, la Croatie a signé des accords avec plusieurs pays voisins de l'ex-Yougoslavie (Slovénie, Macédoine, Bosnie-Herzégovine), avec l'UE et l'AELE, mais aussi avec les pays d'Europe centrale (Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Pologne), la Bulgarie et la Turquie, avec la perspective de les élargir à la Roumanie et la Serbie-Monténégro. En 2001, l'Union européenne a aboli, sans période de transition, pratiquement la totalité des droits de douane et autres limitations d'importation des produits croates à l'exception des produits carnés, de certains types de poissons et des vins. En sens inverse, depuis le début de l'année 2002, la majorité des produits industriels originaires de l'UE sont exemptés de droits de douanes et de quotas, cette exemption se faisant progressivement pendant une période de transition de deux à cinq ans pour certains produits dits sensibles.

La situation macroéconomique de la Croatie est aujourd'hui plutôt bonne et stable, mais souffre de difficultés chroniques. La croissance du PIB est soutenue et régulière avec un taux de l'ordre de 4 % de 2004 à 2006. L'inflation est maîtrisée et comprise entre 2 et 3,5 % depuis 2001. Le montant des réserves de la Banque centrale (or exclu) s'élevait en 2005 à 7,5 milliards de dollars.

D'autres traits de l'économie sont moins satisfaisants. Les déficits publics sont restés de l'ordre de 4 % en 2005 et 2006, et le gouvernement a commencé à prendre des mesures en conséquence (cf. *infra*). Le chômage demeure important, et le taux officiel (de l'ordre de 18 % en 2005) ne prend pas en compte les emplois dans l'économie informelle. Or selon les enquêtes-emploi, il aurait été

inférieur à 13 % en 2005. Mais les échanges extérieurs demeurent très déséquilibrés : le taux de couverture des importations par les exportations n'est que de 43 %, et le déficit des paiements est actuellement de l'ordre de 6,5 % du PIB, les revenus du tourisme ne compensant qu'une partie du déséquilibre de la balance commerciale. Dans ces conditions, la dette extérieure brute est très élevée et atteignait environ 82,5 % du PIB à la fin de 2005, malgré les efforts de la Banque centrale qui a augmenté plusieurs fois le taux de réserves que les banques sont tenues de conserver sur leurs emprunts à l'étranger. Il faut dire que les banques sont responsables de la plus grande partie de l'accroissement de la dette extérieure alors que celle du gouvernement tendrait plutôt à diminuer.

Les possibilités de développement des exportations se situent dans deux directions principales. Tout d'abord, la Croatie, tout comme la Slovaquie, peut reprendre des positions solides sur les marchés des Etats issus de l'ex-Yougoslavie, où ses produits sont connus et appréciés. Mais sa volonté d'être considérée comme un pays d'Europe centrale, voire d'Europe occidentale, sans être confinée dans le périmètre des Balkans, la conduit à chercher à établir des relations étroites avec l'Union européenne, et plus particulièrement avec les pays du groupe de Visegrad et ceux d'Alpe-Adria (Italie, Autriche, Allemagne), avec lesquels elle entretient des rapports commerciaux étroits depuis les accords d'Ossimo des années 1970. Ces perspectives ouvrent de nouvelles opportunités, notamment en ce qui concerne les investissements étrangers, dans un premier temps freinés par les guerres des années 1990 et la faiblesse de la législation dans le domaine de la propriété, et qui ont augmenté en 2005 et 2006. Cette tendance devrait se confirmer dans les années à venir, d'autant plus qu'un investissement en Croatie est de plus en plus perçu comme une possibilité d'accéder non seulement au marché croate, mais aussi de couvrir l'ensemble de la région des Balkans occidentaux, c'est-à-dire un marché de plus de vingt millions d'habitants.

L'adhésion à l'Union européenne représente un objectif affiché par tous les gouvernements croates depuis 1990. En 2001, un accord de stabilisation et d'association (ASA) a été signé avec l'UE qui n'est entré en vigueur qu'en 2005. La Croatie a fait acte de candidature en 2003 avec l'intention d'intégrer l'Union en même temps que la Roumanie et la Bulgarie en 2007. A cette occasion, l'argument économique a été mis en avant. Car malgré de nombreuses difficultés, la Croatie pouvait être considérée comme étant dans une meilleure situation économique que ces deux pays sous certains critères. Le Conseil européen de juin 2004 lui a accordé le statut de pays candidat à l'adhésion et le Conseil de décembre 2004 a fixé au 17 mars 2005 l'ouverture des négociations. Dans un premier temps, à la suite de « l'affaire Gotovina », cette ouverture a été retardée faute de coopération avec le Tribunal pénal international de La Haye. La « livraison » de ce général croate en 2005 a relancé les perspectives d'adhésion et le démarrage des négociations qui a été approuvé officiellement par l'UE le 12 mai 2006. Même si aucun calendrier n'a été annoncé et si l'actualité européenne est moins favorable qu'auparavant à de futurs élargissements, il apparaît de plus en plus clairement que la Croatie a des chances d'adhérer à l'Union européenne avant ses voisins des Balkans occidentaux.

Elle bénéficie d'ores et déjà de l'aide qu'apporte l'Union à son processus de réformes. Cette aide s'est traduite par l'inscription de la Croatie au titre du programme CARDS avec l'octroi de crédits importants (60 millions d'euros en 2001, 59 en 2002, 61 en 2003 et 76 en 2004). En outre, bénéficiaire de la Stratégie de préadhésion des pays candidats, elle est désormais éligible aux programmes PHARE, ISPA et SAPARD, pour des montants de 105 millions d'euros en 2005 et 140 en 2006, et devrait accéder à partir de 2007 au nouvel instrument de préadhésion unique qui les remplacera.

## II.- Etat des réformes structurelles

### 1.- SYSTÈME BANCAIRE ET FINANCIER

La privatisation du secteur bancaire, qui compte actuellement quarante-trois banques commerciales et une banque de développement (la Banque croate pour la reconstruction et le développement, HBOR), est très avancée et la pénétration des capitaux étrangers y est déjà très forte. Le système bancaire croate est en cours de consolidation, comme le relevait en 2004 un rapport de la Commission européenne, et l'on y note une augmentation du nombre des filiales d'établissements de crédit de l'UE. Par ailleurs, le marché des assurances, qui compte vingt-trois compagnies dont dix sont en majorité ou en totalité détenues par des compagnies étrangères, est en cours de restructuration.

Le marché financier s'est développé et l'on y recense vingt-six fonds d'investissement, sept fonds de pension obligatoires et un fonds de pension volontaire. Le nombre des agences boursières qui conduisent les transactions sur les bourses de Zagreb et de Varazdin dépasse cinquante. Une agence centrale des dépôts tient un registre et s'occupe de toutes les activités liées aux dépôts de titres boursiers. Toutes les institutions sur le marché des capitaux sont supervisées et contrôlées par la Commission des titres. Les fonds de pension et autres compagnies du même ressort sont quant à eux supervisés et contrôlés par l'Agence de contrôle des fonds de pension et d'assurance.

Selon un rapport de l'Union européenne de 2005, la législation croate sur les services financiers n'est pourtant que partiellement alignée sur celle de l'UE. Plusieurs décrets ont été pris concernant le secteur bancaire, afin de renforcer le cadre réglementaire et le dispositif de surveillance. Par ailleurs, une autorité unique de surveillance du secteur financier non bancaire a été créée, mais elle est loin d'être opérationnelle. En 2005, les progrès accomplis portaient plus particulièrement sur l'intégration des instruments internationaux en matière de propriété industrielle et sur le développement des structures de mise en œuvre. Une attention accrue devrait être accordée à la lutte contre le piratage et la contrefaçon.

L'accord de stabilisation et d'association avec l'UE prévoit la libéralisation progressive des capitaux et du marché intérieur. En 2004, la Commission faisait valoir que l'acquis sur ce

chapitre était loin d'être transposé et mis en œuvre. Selon le rapport de 2005, quelques progrès ont été accomplis, surtout en matière de mouvements de capitaux financiers.

### 2.- SYSTÈME PRODUCTIF

Quelques chiffres d'abord pour situer l'industrie croate qui est l'une des forces principales du pays. Elle contribue pour environ 20 % du PIB national, ce qui est proche des niveaux européens, et emploie plus de 250 000 personnes, soit environ 25 % de la population active. Les principales productions proviennent, dans l'ordre, du secteur agro-alimentaire, de la construction navale, des industries pétrolières et chimiques, de la construction électrique, du papier, et de l'imprimerie et l'édition. Les exportations concernent la construction navale et l'industrie agroalimentaire, suivies par les industries métallurgiques et électriques. Comme dans beaucoup de pays, l'avenir de l'industrie croate passera par la conquête de nouveaux marchés, l'introduction de nouvelles technologies et la création de nouveaux produits, ainsi que par la réalisation d'investissements communs et de partenariats stratégiques avec des entreprises étrangères. L'intervention de l'Etat dans l'économie reste importante, en particulier dans les secteurs de la construction navale, des chemins de fer et du tourisme, et le montant des subventions a représenté 2,8 % du PIB en 2005.

Un autre secteur en expansion est celui du bâtiment et de la construction. Il employait en 2005 près de 63 000 personnes réparties dans près de 12 000 entreprises qui ont réalisé plus de 140 millions de dollars de revenus grâce à leurs contrats à l'étranger (en quasi totalité en Europe). Selon la stratégie de développement des voies de transport, la Croatie envisage de construire 700 kilomètres de route d'ici 2011, ce qui représenterait au total un réseau de 1 220 kilomètres de voies rapides et d'autoroutes. A cet égard, le savoir-faire et l'expérience internationale des ingénieurs civils croates dans la construction de pôles industriels et hydroénergétiques, ainsi que dans les routes, tunnels et ponts, garantissent leur capacité à réaliser les projets les plus complexes tant au plan national qu'inter-

national. Par ailleurs, la restructuration de la Compagnie nationale des chemins de fer est en cours.

Etant l'une des destinations méditerranéennes les plus importantes, la Croatie possède une longue tradition en matière de tourisme, offre des opportunités de développement indéniables à cet égard et polarise une grande partie des investissements étrangers.

Dans son avis d'avril 2004, la Commission européenne estimait que la Croatie devrait être en mesure de satisfaire, à moyen terme, aux exigences de l'Union en matière de politique industrielle et de politique des petites et moyennes entreprises. Il est néanmoins impératif qu'elle poursuive ses efforts. Le rapport de novembre 2005 ne relève que peu de progrès en matière de stratégie industrielle et de privatisation et restructuration. De fait, les objectifs ambitieux fixés en 2005 sont loin d'être atteints. Aussi les autorités ont-elle relancé le processus en 2006. Le gouvernement a annoncé en particulier en septembre sa décision de vendre entre 15 et 17 % du capital de l'entreprise pétrolière INA et, au moins, de 20 % de celui de Croatia Telekom. Par ailleurs, il a créé un groupe de travail chargé de préparer la cession des organisations restant dans la mouvance de l'Etat dans le secteur du tourisme et proposé à la Commission européenne un programme de restructuration et privatisation de l'industrie de l'acier.

En outre, la législation sur les faillites (dans un sens plus strict), ainsi que sur les procédures pour le démembrement des grandes entreprises d'utilité publique nationalisées, a été améliorée.

### **3.- GESTION DES FINANCES PUBLIQUES, RÉFORME DE LA FISCALITÉ**

Rappelons qu'en matière d'imposition des revenus des entreprises et des personnes physiques, les impôts fédéraux et républicains du système yougoslave ont été remplacés par un nouveau système fiscal croate qui s'est appliqué dès le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Au prélèvement effectué par l'Etat sur le revenu des personnes physiques s'ajoutent les taxes prélevées par les municipalités à des taux variant considérablement. Employeurs et salariés cotisent aux caisses d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et d'assurance

chômage. La contribution des salariés, de 20 %, est prélevée à la source sur le salaire brut par l'employeur. Le taux d'imposition des plus-values est de 5 % de la valeur retenue par l'administration des finances. Le taux d'imposition des revenus financiers pour les personnes physiques et les entreprises est de 35 %. La TVA est prélevée à un taux unique de 22 % depuis janvier 1998.

En ce qui concerne la gestion des finances publiques, le dispositif budgétaire a fait l'objet de plusieurs améliorations qui le rendent plus efficace : mise en place d'une loi-cadre, création d'une trésorerie centralisée et d'un service de contrôle financier interne. Dans le cadre du deuxième Programme économique de préaccession pour 2005-2008, les autorités croates se sont donné pour objectifs, en même temps que de stabiliser la dette extérieure, de maintenir la dette publique sous la barre fixée par les critères de Maastricht et envisagent un ensemble de mesures désormais classiques dans les pays en transition de l'Europe de l'Est comportant, entre autres, la réduction des subventions, des économies dans le train de vie de l'administration et les prestations sociales et une réforme du système de santé. Le gouvernement a déjà reporté une réduction promise du taux de la TVA et révisé le mécanisme d'indexation des pensions. Celles-ci, notamment celles qui sont versées aux anciens combattants, constituent en effet un fardeau pour le budget.

### **4.- EQUILIBRES SOCIAUX**

La Croatie, avec un PIB par habitant de l'ordre de 50 % du niveau moyen de l'UE, a un niveau de vie moyen qui la situe en position intermédiaire entre celui de la Slovénie (le plus élevé de ceux des nouveaux membres de l'Union avec 82 %) et ceux des autres pays issus de l'ex-Yougoslavie qui sont beaucoup plus bas (le salaire moyen en Croatie – environ 500 euros par mois – est le double de celui qui est perçu en Serbie et en Bosnie-Herzégovine). Le niveau de vie est donc très supérieur à celui de la Serbie (27 % par rapport à la moyenne de l'UE), mais aussi à ceux de la Bulgarie et de la Roumanie (de l'ordre de 35 %) qui vont entrer dans l'Union le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Cela explique que la Croatie, dans un document prospectif à long terme présenté en mai 2006 se fixant pour

objectif la « prospérité sociale », ambitionne de rattraper la moyenne de l'UE en 2013 grâce à un taux de croissance de 6 % par an (ce qui, par rapport aux résultats de la première moitié de la décennie, suppose un net changement). Mais il ne faut pas oublier les disparités régionales qui sont importantes. Il existe ainsi un écart sensible entre les salaires que l'on recense à Zagreb et ceux que l'on trouve dans les régions de l'arrière-pays. Les inégalités se sont creusées depuis l'indépendance et un phénomène d'endettement massif des ménages est apparu. Afin de lutter contre la pauvreté, un effort à l'échelle nationale a été entrepris, mais il est encore trop tôt pour en évaluer les résultats.

Le système actuel de financement des soins de santé est fondé en Croatie sur le modèle de l'assurance santé obligatoire financée – à partir de contributions des employeurs, des employés et d'autres catégories de personnes soumises à cette assurance santé obligatoire – par le transfert de fonds du budget de l'Etat, ainsi que par les budgets des unités régionales d'autogestion et de certaines catégories de résidents. A cela se sont ajoutés un petit nombre de services de santé financés par des assurances privées et complémentaires. Mais ces types de financements se sont avérés inefficaces dans la mesure où ils ont généré des dépenses de santé inutiles qui ont provoqué un endettement de l'ensemble du système. Aussi, l'objectif de la réforme entreprise dans le domaine du système d'assurance santé consiste-t-il à faire en sorte que tous les citoyens aient accès aux soins de santé obligatoires, l'assurance santé de base restant prédominante.

Il est intéressant de voir dans quelle mesure la législation de la Croatie en matière sanitaire et sociale est compatible avec l'acquis communautaire européen. Dans son avis d'avril 2004, réitéré en 2005 et 2006, la Commission européenne a estimé que la Croatie devait consentir des efforts considérables et soutenus pour aligner sa législation sur l'acquis, pour la mettre en œuvre et l'appliquer réellement à moyen terme. L'effort doit porter en priorité sur l'emploi et les affaires sociales. L'activité législative s'est jusqu'ici limitée à la santé et à la sécurité au travail, sans néanmoins que les capacités d'exécution nécessaires aient été mises en place. En matière sociale, outre les progrès accomplis dans les différents pro-

grammes d'action spécifiques, notamment dans le domaine de la santé publique et en ce qui concerne le Fonds social européen, l'acquis législatif de la Croatie doit encore s'aligner sur la législation européenne dans les domaines de la santé et la sécurité au travail, du droit du travail et des conditions de travail, de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, ainsi que de la coordination des régimes de sécurité sociale pour les travailleurs migrants. En ce qui concerne le droit du travail, selon l'avis d'avril 2004, la législation croate semble couvrir la plupart des principes fondamentaux énoncés dans les directives communautaires dans les domaines tels que le temps de travail, l'information et la consultation des travailleurs et l'information sur les conditions applicables au contrat de travail. Il sera toutefois nécessaire de procéder à plusieurs ajustements de la législation nationale afin de transposer et de mettre en œuvre la totalité de l'acquis. Le rapport 2005 observe qu'il reste encore un certain nombre de lacunes à combler concernant les directives sur le travail à durée déterminée, le temps partiel, sur le transfert d'entreprises, sur les licenciements collectifs ou encore sur l'insolvabilité de l'employeur.

La politique de l'emploi fait aussi l'objet de l'attention des autorités. La Croatie a adopté en décembre 2004 un premier plan national d'action pour l'emploi. Les agences pour l'emploi ont fait l'objet d'une profonde réforme et semblent ainsi disposer d'une base de mise en œuvre efficace, malgré le manque de fonds. Un processus de coopération entre l'Union européenne et la Croatie a été lancé en septembre 2005 en vue de procéder à une évaluation conjointe des priorités de la politique de l'emploi.

Selon les avis de la Commission européenne, le dialogue social est relativement bien développé en Croatie, tant entre l'Etat et les partenaires sociaux qu'entre l'Etat et d'autres acteurs économiques et sociaux dans le cadre d'un processus multipartite. Un dialogue social autonome semble prendre forme au niveau des entreprises, aux niveaux local, sectoriel et national. Le taux de couverture des conventions collectives est de 60 %.

Par ailleurs, le système de protection sociale est plutôt généreux. Des réformes ont été néanmoins entreprises ces dernières années, notamment en matière d'organisation et de financement du système des retraites. L'âge de

départ à la retraite a été retardé pour les hommes et pour les femmes. Le système de cotisation est désormais mixte et repose à la fois sur le principe de la « solidarité entre générations » et de l'assurance individuelle, sur la base d'une capitalisation par épargne.

## 5.- RÉFORME DE L'AGRICULTURE

La Croatie peut être divisée en trois zones géographiques et climatiques : les plaines du Nord et leur climat continental, la région méditerranéenne côtière du Sud et la zone montagneuse qui s'étend sur la partie centrale du pays. Le territoire croate comprend trois régions distinctes du point de vue de l'agriculture : au sud de la Slovénie, entre l'Adriatique et la Drave (frontière hongroise), la Croatie proprement dite, pays de polyculture (céréales, tabac, vigne), de forêts ou d'élevage ovin sur les plateaux du Karst, aux grands champs cultivés ; à l'Est, entre Drave et Save, les plaines fertiles de la Slavonie (céréales, bovins) ; à l'Ouest, l'Istrie, les îles et les chaînons dinariques (Kapela, Velebit, Dinara) qui longent jusqu'à l'Herzégovine, la côte de Dalmatie au climat méditerranéen et aux cultures en terrasses.

L'agriculture et la pêche génèrent 8,1 % du PIB. Sur une surface totale de 3,15 millions d'hectares de terres agricoles, 63,4 % sont cultivées, le reste étant couvert par des pâturages et des vergers. 83,3 % des terres cultivées appartiennent à de petits propriétaires privés. Comme dans les autres Etats issus de l'ex-Yougoslavie, des parcelles de dix hectares ont été distribuées après la Seconde Guerre mondiale sous le régime communiste. L'agriculture reste ainsi marquée par un fort morcellement des terres, et la plupart des exploitations sont familiales. Avec une agriculture diversifiée, la

Croatie est indépendante en ce qui concerne les produits agroalimentaires. La région de Slavonie est particulièrement riche en maïs, blé, orge et autres produits agricoles. La loi sur la gestion des terres agricoles régit les concessions pour l'exploitation de celles qui appartiennent à l'Etat. Les cultures couvrent les besoins nationaux en céréales et en sucre et, pour une majeure partie, en plantes industrielles. Les vignes occupent 59 000 hectares. La production de vin est réalisée par trente grandes entreprises viticoles, trente-cinq coopératives et deux cent cinquante petits producteurs. L'élevage a toujours joué un rôle important dans la région.

La pêche et son industrie de transformation représentent traditionnellement l'activité la plus importante sur la partie côtière et insulaire du pays. Il y a actuellement quinze entreprises de transformation qui produisent 15 000 tonnes de produits de la mer par an. En 2000, la production de poissons d'eau douce était de 4 800 tonnes, celle de poissons et de fruits de mer d'environ 24 000 tonnes. L'industrie de la pêche peut encore être développée et des projets d'aide de l'Union européenne dans ce secteur sont en préparation.

Les forêts, dont 80 % appartiennent à l'Etat, et les régions boisées recouvrent au total 1,96 million d'hectares. La production agroalimentaire et le tabac représentent 20,2 % du PIB croate. Cette branche industrielle regroupe quelques entreprises parmi les plus rentables du pays.

# Croatie

## III.– Principaux indicateurs économiques

**Tableau 1 – Evolution annuelle des principaux agrégats (var. en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
PIB	4,4	5,6	5,3	3,8	4,3	4
Production industrielle	6,0	5,4	4,1	3,7	5,1	4
Formation brute de capital fixe	7,1	13,9	24,7	4,4	4,8	7
Consommation des ménages	4,5	7,7	4,6	3,9	3,4	4
Prix à la consommation	4,9	1,7	1,8	2,1	3,3	3,5
Salaire réel moyen brut	1,6	3,1	3,8	3,7	1,6	–
Solde des administrations publiques	–6,8	–4,8	–6,3	–4,9	–4,2	–4
Emploi total	–5,4	4,0	0,6	1,7	0,7	–
Taux de chômage (% de la pop. active)						
– chômeurs enregistrés en fin d'année	23,1	21,3	18,7	18,5	17,8	17,5
– moyenne annuelle sur base enquêtes emploi	15,9	14,8	14,3	13,8	12,7	12,5

Sources : WIIV

(e) : estimation ; (p) : prévision

**Tableau 2 – Balances extérieures, réserves et endettement (variations en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
Exportations de marchandises	7,0	–0,5	5,3	18,5	9,7	15
Importations de marchandises	17,2	13,4	11,5	6,3	10,5	15
Balance commerciale (millions d'euros)	–4604	–5960	–6974	–6728	–7483	–8600
Balance courante (millions d'euros)	–818	–2097	–1866	–1458	–1964	–2200
Balance courante (en % du PIB)	–3,7	–8,6	–7,1	–5,1	–6,3	–6,5
Réserves brutes de la Bque centr., or exclu (millions d'euros)	5334	5651	6554	6436	7438	–
Dettes extérieures totales (milliards d'euros)	13458	15055	19811	22781	25541	–

Sources : WIIV

(e) : estimation ; (p) : prévision

## I.– Evolution macroéconomique

Au début des années 1990, marquées par l'éclatement de la République socialiste fédérale de Yougoslavie (RSFY), les guerres interethniques, l'isolement international et une hyperinflation sans précédent, le produit matériel brut (PMB) de la république fédérale de Yougoslavie (RFY) avait chuté brutalement pour ne représenter, en 1993, qu'à peine plus de 40 % de son niveau de 1989. Entre 1994 et 1998, à la suite de la mise en œuvre d'un programme de stabilisation au début de l'année 1994, l'activité a repris, encouragée par la suppression des sanctions commerciales en 1995, et le PMB s'est finalement redressé, retrouvant un peu plus de 50 % de son niveau de 1989. Il a à nouveau chuté lors de la « crise du Kosovo » et a été ramené en 1999 à 42,5 % de ce niveau. Une économie criminalisée s'est alors développée, incluant, entre autres, une contrebande de toutes sortes de produits – celle des carburants et des cigarettes étant particulièrement lucrative – et profitant aux privilégiés du régime connus sous le nom de *tycoons*.

La chute de Slobodan Milosevic en octobre 2000 a rouvert les portes des institutions internationales à la République fédérale de Yougoslavie (RFY), notamment celles du FMI (dont ce pays est devenu le cent quatre-vingt-troisième membre le 20 décembre 2000) qui lui a immédiatement accordé un prêt de 151 millions de dollars, dont la plus grande partie (environ 130 millions) devait servir à régler les arriérés vis-à-vis de cette organisation. Le 11 juin 2001, le FMI approuvait un programme de stabilisation et de réformes économiques préparé par une équipe d'économistes libéraux incluant, en premier lieu, Miroljub Labus, Vice-premier ministre fédéral et parallèlement ministre fédéral des Relations extérieures. Il s'agissait d'une thérapie de choc, c'est-à-dire de l'application simultanée d'un ensemble de mesures incluant stabilisation, libéralisation des prix, libéralisation des échanges extérieurs et privatisation. La république fédérale a alors conclu avec le FMI un accord *stand-by* d'un an pour une aide d'environ 255 millions de dollars, suivi, sans interruption, par un arrangement de trois ans, une « facilité prolongée » ou EFF, lui octroyant un montant d'environ 829 millions de dollars destiné à soutenir son programme économique pendant la période 2002-2005. Au terme de l'EFF, en février 2006, le gouvernement de Vojislav Kostunica (en fonction depuis 2004) n'a pas souhaité conclure de nouvel arrangement avec le Fonds, mais a préféré commencer à rembourser la dette envers cette institution.

Si la thérapie de choc n'a pas conduit à une récession, c'est en raison de l'afflux important des aides internationales, dont le montant total se chiffrait à 3,5 milliards d'euros à la fin de la période 2000-2004. Les performances de l'industrie serbe ont été très modestes et la production agricole a considérablement oscillé en fonction des conditions météorologiques, mais l'expansion du secteur des services a permis d'obtenir un taux de croissance moyen annuel du PIB d'environ 5,6 % entre 2000 et 2005. De fait, en 2005, la croissance de l'économie serbe, estimée à 6,3 %, a été tirée principalement par les services, l'industrie n'ayant enregistré qu'une croissance de 0,8 % et la production agricole ayant reculé de 5 % à cause des fortes inondations du printemps. Durant les six premiers mois de l'année 2006, la croissance du PIB est estimée à 6,7 %.

La libéralisation des prix, commencée à la fin de 2000, a d'abord provoqué une forte hausse des prix à la consommation qui a dépassé 93 % en 2001. Cette hausse a été ramenée à 16,6 % en 2002, puis à moins de 10 % en 2003, mais elle s'est à nouveau accélérée en 2004 (11,4 %) et en 2005 (16 %), alimentée par l'augmentation des prix de l'énergie notamment. De janvier à septembre 2006, on a enregistré un taux moyen annuel d'inflation de 14,3 % en glissement, auquel a contribué, de manière notable, la hausse des prix des produits agricoles (21,7 %). En septembre 2006, la Banque centrale de Serbie (NBS) a annoncé, dans le cadre de sa nouvelle politique monétaire (passage graduel au « ciblage de l'inflation »), que les objectifs d'inflation (*inflation core*) se situeraient, pour la

fin de l'année 2006, dans la fourchette de 7 à 9 % et, pour la fin de 2007, de 4 à 8 %. Afin d'atteindre l'objectif visé, la NBS envisage d'utiliser comme instrument principal de sa politique monétaire le taux d'intérêt à deux semaines en s'abstenant d'intervenir sur les mouvements de taux de change.

Les autorités ont adopté, dès mai 2001, une législation permettant l'abolition de la plupart des restrictions quantitatives relatives aussi bien aux importations qu'aux exportations. Le tarif douanier moyen pour la Serbie et le Monténégro a été réduit d'environ 14 à 10 %, puis, sous le gouvernement de Vojislav Kostunica, à environ 6,1 %, ce qui représente un taux moyen parmi les moins élevés en Europe du Sud-Est. La pleine libéralisation des transactions courantes avec l'extérieur a été réalisée au mois de mai 2002. Parallèlement, les transactions en capital ont été également libéralisées, même si certaines restrictions relatives aux mouvements des capitaux de court terme, ainsi qu'aux investissements à l'étranger des résidents yougoslaves, ont été maintenues.

En décembre 2002, le taux de change du dinar a été unifié avec celui qui avait cours sur le marché parallèle, la parité de ce dernier étant officialisée (30 dinars pour 1 mark allemand). En même temps, la « convertibilité interne » a été introduite, permettant aux personnes morales et physiques d'acheter et de vendre librement des devises fortes dans des quantités illimitées. Si un régime de flottement dirigé (*managed float*) a été officiellement déclaré, la parité du dinar, passée d'environ 30 dinars pour 1 mark à environ 60 dinars pour 1 euro, a été en réalité maintenue fixe, le taux de change étant utilisé comme une ancre monétaire visant tant à réduire les anticipations inflationnistes, qu'à restaurer la confiance des citoyens perdue durant l'époque de Milosevic. Et si l'inflation a été sensiblement réduite, l'application de *facto* d'un régime de taux de change fixe a entraîné une forte appréciation du taux de change réel, ce qui n'a pas manqué de se répercuter sur les échanges commerciaux. A partir de 2003, la NBS a changé sa politique, laissant « filer » la valeur du dinar (CSD), le taux de change euro/dinar passant de 65,05 en 2003 à 83,19 en 2005, jusqu'à ce que, à partir du mois de juillet 2006, le dinar commence à s'apprécier en termes nominaux, en raison d'un afflux important de capitaux étrangers. La parité euro/dinar est ainsi revenue à 79,92 en octobre 2006. Rappelons que le mark est devenu la monnaie officielle (avant d'être remplacé par l'euro en janvier 2002) au Monténégro et au Kosovo dès 1999, ce qui a ôté à leurs autorités la possibilité d'utiliser la politique monétaire comme un instrument de la politique économique.

La libéralisation des échanges extérieurs, conjuguée à la surévaluation du dinar et aux hausses de la consommation des ménages, elle-mêmes alimentées par les hausses des salaires réels, ainsi que par l'expansion du crédit, ont entraîné une augmentation des importations beaucoup plus importante que celle des exportations, ce qui a conduit à un creusement du déficit de la balance commerciale. Ce n'est qu'en 2005 que les importations ont reculé (notamment en raison des achats à l'étranger effectués en 2004 par anticipation de l'introduction de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2005, ainsi que du resserrement du crédit), ce qui, conjointement à une forte progression des exportations et à d'importants transferts privés de la diaspora (pour plus de 3 milliards d'euros), a contribué à ramener le déficit de la balance courante de 12,6 % du PIB en 2004 à 8,8 % en 2005. Ce niveau de déficit reste néanmoins élevé et pourrait dépasser à nouveau 10 % du PIB en 2006. Cependant, le financement de ce déficit aura été facilité par la progression des investissements directs étrangers tirés essentiellement par les privatisations qui ont été particulièrement nombreuses en 2006 (ventes de Mobi 63 et de certaines banques).

Outre l'inflation et l'état des comptes extérieurs, le chômage est une source majeure d'inquiétude. Les données varient selon les sources, mais on peut considérer que le taux des chômeurs en fin d'année est passé de 25 % en 2000 à plus de 30 % en 2006, principalement sous l'effet des privatisations (accompagnées par des licenciements massifs), de la fermeture de nombreuses entreprises et de banques, de la réduction des effectifs dans l'administration publique et de la restructuration des grandes entreprises publiques entraînant des départs volontaires contre indemnités. La mesure du taux de chômage par les enquêtes-emploi, même si elle révèle des chiffres plus bas, témoigne également d'une progression d'une année à l'autre, puisqu'il passe de 12,2 % en 2001 à près de 21 % en 2005.

En application de la politique économique, le budget général a enregistré un surplus de 0,9 % du PIB en 2005, reconduit aussi bien en 2006 qu'en 2007. Notons que malgré cette rigueur, l'afflux exceptionnellement élevé des recettes tirées des privatisations en 2006 a permis au gouvernement d'élaborer un Plan national d'investissement (PNI) biennal qui prévoit le financement d'investissements publics pour un montant de 414,1 millions d'euros en 2006 et de 1,26 milliard d'euros en 2007, en premier lieu afin de développer les infrastructures (routières notamment), mais aussi pour moderniser les divers systèmes publics (éducation, santé, justice, protection de l'environnement, défense, police...).

En avril 2005, après avoir adopté (à la fin de 2004) une stratégie de « double voie » permettant à la Serbie et au Monténégro de négocier séparément leurs politiques économiques avec elle, l'Union européenne a approuvé l'étude de faisabilité préalable à l'engagement des négociations en vue d'un accord de stabilisation et d'association (ASA) avec la Serbie-Monténégro. Les négociations ont officiellement commencé en octobre 2005, avant d'être interrompues par l'UE au printemps 2006, en raison de l'insuffisance de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie concernant le général Mladic. Tandis que le Monténégro, désormais indépendant, poursuit ses négociations au titre de l'ASA avec l'UE, en Serbie, la perspective des élections législatives fixées au 21 janvier 2007 permet difficilement d'envisager la reprise des négociations avant cette date, car elle rend peu probable la comparution d'ici là du général Mladic devant la justice internationale.

## II.– Etat des réformes structurelles

### 1.– SYSTEME BANCAIRE ET FINANCIER

Le 31 décembre 2000, on dénombrait quatre-vingt-seize banques en possession de licences accordées par la Banque nationale de Yougoslavie (NBY) parmi lesquelles, à côté de celles qui étaient encore sous le régime de la « propriété sociale » (cf. *infra*), on comptait un certain nombre de banques privées de petite et de moyenne importance, souvent liées à des groupes industriels et commerciaux privés qui avaient émergé pendant les années 1990. Dans le cadre de la réforme du système bancaire, réalisée en plusieurs étapes sous les auspices du FMI et de la Banque mondiale, les premières mesures prises par les nouvelles autorités ont consisté à fixer un niveau minimum de fonds propres (de 5 millions d'euros, porté ultérieurement à 10 millions) pour tout établissement bancaire – ce qui a poussé un bon nombre de banques à chercher à augmenter leur capital, notamment par fusion avec d'autres – et à octroyer de nouvelles licences aux banques étrangères qui souhaitaient s'établir en Serbie. Après avoir publié (en octobre 2001) une liste des banques classées selon leur solvabilité, la NBY a procédé (le 4 janvier 2002) à la liquidation des quatre plus grandes banques de Serbie, représentant, sur le papier, 57 % des actifs totaux du

système bancaire – Beogradska Banka, Beobanka, Investbanka et Jugobanka – mettant à pied 8 322 personnes, soit 36,5 % des 22 804 personnes employées, à cette époque, dans le secteur bancaire. En 2002, la République de Serbie est devenue actionnaire d'une quinzaine de banques commerciales en contrepartie de son accord pour assumer les dettes de celles-ci envers les créanciers internationaux du Club de Paris et du Club de Londres, ainsi qu'envers les détenteurs d'une épargne en devises, connue sous le nom de « l'ancienne épargne », qui avait été gelée pendant l'époque de Milosevic et dont le montant s'élevait à 4 milliards d'euros en 2002.

En juillet 2003, une nouvelle loi faisait de la Banque centrale de la Serbie une institution indépendante dont l'objectif principal était d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix. L'achèvement du processus d'adoption des nouvelles lois régissant le fonctionnement du système bancaire et financier a ouvert l'étape suivante de la réforme, c'est-à-dire la privatisation-vente des banques devenues propriétés de l'Etat. Cette étape a commencé par la privatisation en totalité ou en majorité de nombreuses banques en 2005 et 2006. Par ailleurs, une des plus grandes banques encore détenues par l'Etat, la Komercijalna Banka, a été recapitalisée, en vue de sa privatisation

prévue pour 2009. Au terme de ces opérations, parmi les trente-huit banques opérationnelles en septembre 2006, dix-neuf sont majoritairement détenues par des groupes bancaires étrangers, dix sont majoritairement détenues par l'Etat et les neuf autres ont un actionnariat plus dispersé, souvent au travers de sociétés écrans situées dans divers paradis fiscaux, un héritage de l'époque de Milosevic. A la fin du mois de juin 2006, plus de 71 % du système bancaire était contrôlé par des banques étrangères. L'Etat devrait céder sa part subsistante dans le capital bancaire total qui s'élevait encore à 21 %, à la mi-2006.

## 2.- SYSTÈME PRODUCTIF

Dans une économie combinant le marché et le plan et fonctionnant, comme en Slovaquie, selon le principe de la « propriété sociale », le début des privatisations remonte à 1990, sous l'égide du gouvernement fédéral. Au début de l'année 1991, plusieurs centaines d'entreprises comprenant environ 23 % du capital en propriété sociale ont entamé le processus. Le modèle initial consistait en une privatisation-vente des entreprises aux *insiders* (c'est-à-dire aux employés) à un prix réduit (entre 30 % et 70 % de la valeur comptable). Le drame politique sur la scène yougoslave a entraîné, à la mi-1991, le remplacement de la loi fédérale sur la privatisation par une loi de la république de Serbie sur la « transformation de la propriété sociale en d'autres formes de propriété » qui a modifié les paramètres établis par la précédente loi et conduit à une transformation de la propriété sociale en propriété de l'Etat (soit une véritable nationalisation) touchant les plus grandes entreprises et environ 43 % des actifs totaux de l'économie serbe.

Une nouvelle phase a commencé avec l'adoption d'une nouvelle loi sur la « transformation de la propriété » en 1997 qui stipulait une distribution gratuite d'actions pour une valeur de 400 marks par année de travail et par employé, avec une réduction des prix des actions entre 20 et 60 % (pour une valeur des actions allant jusqu'à 8 000 marks), dans la limite de 60 % de l'actif total, le reste, à savoir 40 % du capital, devant pour 10 % être transféré aux fonds de pension et pour 30 % vendu à d'éventuelles personnes intéressées. Le capital n'ayant pas trouvé de propriétaire devait revenir à une nouvelle institution publique, le

Fonds des actions. Les bénéficiaires potentiels de cette distribution gratuite d'actions ont été les employés, les retraités et les agriculteurs (à condition d'avoir payé régulièrement les cotisations de sécurité sociale). Néanmoins, soixante-dix grandes entreprises en propriété sociale et les entreprises publiques ont été exclues du processus et fait l'objet de « programmes spéciaux de privatisation », relevant des compétences du gouvernement. A la fin de 1999, seules 1 500 entreprises environ avaient effectué l'évaluation préalable, et le processus de privatisation n'avait réellement commencé que dans à peu près trois cents d'entre elles.

Après la chute de Slobodan Milosevic (au début d'octobre 2000), le nouveau Parlement, dans lequel la coalition Opposition démocratique était dominante, a adopté en février 2001 des amendements à la précédente loi qui, tout en permettant aux entreprises ayant commencé la privatisation de la poursuivre, ont interdit que de nouvelles soient initiées sous son régime. En juillet 2001, un nouveau modèle de privatisation a été défini et adopté. Dans le cas des entreprises individuelles proposées aux enchères, 70 % des actifs devaient être vendus et 30 % devaient faire l'objet d'une distribution gratuite aux employés. En ce qui concerne les entreprises vendues par appel d'offres (les grandes), 70 % des actifs devaient être cédés aux investisseurs stratégiques, mais 15 % seulement distribués gratuitement aux employés, les 15 % restant devant l'être à tous les citoyens majeurs, après l'achèvement du processus de privatisation (donc dans un délai de deux à trois ans approximativement). Au terme de ce processus complexe, au début de 2005, on dénombrait près de 2 000 entreprises privatisées, dont 775 selon la loi de 1997 et 1 169 selon celle de 2001. La plupart se trouvaient dans la région de Belgrade et en Voïvodine.

La vente de dix grandes entreprises a contribué pour plus de 50 % aux recettes issues des privatisations réalisées durant la période 2002-2004. Il s'agit de Beopetrol, distribution des dérivés du pétrole, achetée par Lukoil Europe (Pays-Bas) ; de deux entreprises de production du tabac, DIN achetée par Phillip Morris (Pays-Bas) et DIV achetée par British American Tobacco ; de trois entreprises productrices de ciment, Cement N.Popovac achetée par Holcim (Suisse), Cement Beocin achetée par Lafarge et Cement Kosjeric achetée par Titan

(Grèce) ; d'une entreprise productrice de bière, Apatinska pivara acquise par Interbrew (Pays-Bas) ; de Hidrotehnika (Consortium Serbie-et-Monténégro) et de Sova Protein (Viktorija, Serbie-et-Monténégro).

En septembre 2006, sur un total de 2 580 entreprises se trouvant sur la liste de l'Agence de privatisation, 1 384 avaient été privatisées avec succès selon la loi de 2001. Il restait à privatiser 1 196, dont 96 par appel d'offres et 1 100 aux enchères. Aucune des 79 entreprises devant être restructurées avant d'être privatisées n'a encore été vendue. La privatisation des entreprises en propriété sociale devrait être achevée en 2007. Quant aux entreprises publiques, les actions menant à leur privatisation ont commencé en 2005 et certaines ont été menées à bien en 2006. Environ 500 entreprises publiques doivent être vendues, y compris les plus grandes (et actuellement les plus performantes), telles que NIS (pétrole et gaz naturel) ou EPS (production, transmission et distribution de l'énergie électrique). La vente par appel d'offres de 25 % de la compagnie NIS (avec l'option d'augmenter cette part à 37,5 %) a été approuvée par le gouvernement en août 2006. En septembre 2006, un appel d'offres a été lancé pour la vente de RTB Bor (mines de cuivre exploitées par une société française de 1904 jusqu'à la Seconde Guerre mondiale) pour un prix minimum de 266,7 millions de dollars. En août 2006, la compagnie de télécommunications Mobi 63 (téléphonie mobile), créée en 2006 lorsque l'Etat a pris le contrôle de son prédécesseur Mobtel, a été vendue à Telenor (Norvège) pour 1,5 milliard de dollars. Telenor est également présente au Monténégro où elle est devenue propriétaire de la compagnie de téléphonie mobile ProMonte, en août 2004.

Enfin, notons que l'entreprise Telekom Srbija, dans laquelle l'Etat détient une part de 80 % (les 20 % restant appartenant à la compagnie grecque OTE), occupe toujours une position monopolistique dans le domaine de la téléphonie fixe.

### 3.- GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La réforme fiscale en Serbie a commencé en mars 2001 avec l'adoption d'une nouvelle législation sur la taxation de la consommation, substituant à la taxe existante (qui comptait sept taux différents, y compris le taux zéro) une taxe

au taux unique de 20 %. Le prix d'une multitude de produits et de services, jusqu'alors taxés à des taux préférentiels ou au taux zéro, parmi lesquels de nombreux produits alimentaires, les médicaments, les manuels scolaires, les livres, la presse écrite, les transports publics, le chauffage, l'eau potable (du robinet), les prothèses médicales etc..., a augmenté du jour au lendemain. Toute la population a été touchée, et en particulier les groupes sociaux les plus vulnérables, ce qui a provoqué de nombreuses et fortes réactions. En conséquence, la législation a été allégée (en principe pour une durée de deux ans) à la fin de 2001, afin de permettre l'application d'un taux zéro aux fruits et légumes, au bois servant pour le chauffage, aux médicaments (inscrits sur une liste spéciale) et aux services communaux (enlèvement des ordures ménagères, services funéraires). En outre, le gouvernement a décidé en 2002, sous les pressions persistantes, de nouveaux allègements, tels que le taux zéro sur l'huile végétale et le sucre, puis sur le mazout utilisé par les entreprises et les petits commerçants pour le chauffage ou pour faire tourner leur production. Le nouveau gouvernement, qui a pris ses fonctions au mois de mars 2004, a prolongé l'application de ces allègements fiscaux.

Depuis lors, avec l'introduction de la TVA le 1<sup>er</sup> janvier 2005, la taxe sur la consommation a cessé d'exister, et désormais, la TVA est appliquée selon un double taux : standard de 18 % et préférentiel de 8 %. Le taux préférentiel est appliqué à certains produits alimentaires (pain, farine, sucre, huile végétale, fruits, légumes, poisson, œufs), aux médicaments se trouvant sur une liste spéciale, aux engrais, aux manuels scolaires, à la presse écrite, aux services communaux, à certaines prothèses médicales, ainsi qu'aux séjours dans les hôtels, motels, campings. Le Parlement a encore allongé cette liste en juillet 2005.

Le taux de l'impôt sur les sociétés qui a été ramené, en 2004, de 14 % à 10 %, compte aujourd'hui parmi les plus faibles d'Europe, à côté de celui de la Bosnie-Herzégovine où le taux de 10 % est également appliqué et du Monténégro où il est de 9 %. En revanche les charges sur les salaires sont assez élevées, puisque pour chaque dinar de salaire net, 0,74 dinar, toutes charges salariales et patronales comprises, sont prélevés. Ce n'est qu'à partir de janvier 2007 que le taux des

charges salariales sera abaissé à 0,63 dinar pour chaque dinar du salaire net versé.

#### 4.- EQUILIBRES SOCIAUX

La pauvreté est un problème réel en Serbie. C'est pourquoi le gouvernement a adopté en octobre 2003, sous les auspices de la Banque mondiale et du FMI, une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), afin de réduire celle-ci de moitié d'ici 2010. Mais l'avancement dans la réalisations des objectifs définis par cette stratégie, tel qu'il a été évalué par le FMI, est loin d'être satisfaisant puisqu'il révèle qu'en 2004, entre 11 % et 13 % de la population serbe vivait dans la pauvreté, ne disposant que d'un revenu mensuel inférieur au seuil de 4 970 dinars (soit environ 68 euros) par personne. En outre, avec un PIB par habitant de 27 % de la moyenne de l'UE en 2006, le niveau de vie de la Serbie est l'un des plus faibles d'Europe. La réforme fiscale, nous l'avons vu, n'a pas amélioré la situation.

La réforme du système des pensions au titre des retraites et de l'invalidité a réduit les avantages qu'en tiraient les bénéficiaires. En 2002-2003, la base du calcul des pensions a été modifiée en prenant en compte toutes les années de travail des nouveaux retraités au lieu des seules dix meilleures années. L'âge de la retraite sera graduellement élevé, à partir de 2008, pour atteindre en 2010, 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, au lieu de 63 et 58 respectivement. En septembre 2005, l'ancien système fondé sur la répartition a été doté d'un nouveau pilier constitué de fonds de pension privés auxquels l'adhésion n'est pas obligatoire, mais volontaire. Le niveau moyen de la pension, qui est de 60 % du salaire mensuel moyen net, est considéré par les réformistes serbes comme trop élevé, et devrait être ramené à 40 %. En outre, après une période transitoire, la revalorisation des pensions se fera selon un système moins favorable (deux fois par an en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la vie au cours des six mois précédents) que le système antérieur (quatre fois par an selon un indice mixte associant pour moitiés les hausses du coût de la vie et des salaires). En septembre 2006, la pension moyenne, qui n'a représenté que 60 % du salaire moyen net (chiffré à 22 259 dinars, soit environ 271 euros), s'est établie à 13 491 dinars (soit 164 euros). Pour sa part, la pension

de retraite minimum, qui en 2000 atteignait un niveau de 80 % du salaire moyen mensuel net, ne représentait plus, en septembre 2006, que 31 % du salaire moyen net, se chiffrant, en termes nominaux, à 6 910 dinars (soit 84 euros). Quant aux minimas sociaux, ils sont, depuis septembre 2004, fixés en pourcentage du salaire moyen mensuel, allant de 16 % pour une personne seule à 32 % pour cinq personnes et plus. Les travailleurs pauvres perçoivent des salaires nets d'un montant compris entre 50 et 100 euros par mois, loin d'être suffisant pour leur permettre de se nourrir et de payer leurs factures courantes.

Les données sur les inégalités sociales en Serbie laissent à désirer, mais il n'est pas douteux qu'elles se sont considérablement creusées. Il suffit de prendre en compte le fait que, parallèlement à l'appauvrissement rapide de certaines couches sociales, des hommes d'affaires locaux, en premier lieu les *tycoons* hérités de l'époque de Milosevic, sont devenus très riches.

Notons que la législation régissant le marché de travail a fait l'objet d'un changement radical en 2001, lui assurant une grande flexibilité. Néanmoins, en 2005, après une forte pression exercée par les syndicats, la loi sur le travail a été encore modifiée afin de protéger un peu mieux les droits des employés, malgré l'opposition des économistes libéraux serbes qui ont félicité la Banque mondiale et le FMI d'être intervenus pour que la flexibilité du marché du travail ne soit pas compromise par un niveau de protection plus élevé des employés.

Il convient enfin de noter que certains résultats ont été obtenus dans le domaine de la lutte contre la corruption. Mais elle reste un sujet de préoccupation, comme l'a récemment constaté la Commission européenne dans son rapport relatif à la Serbie.

#### 5.- L'AGRICULTURE

La propriété privée des terres agricoles, bien que limitée à 15 hectares au maximum, était autorisée, aussi bien en RSFY qu'en RFY. Ainsi en 2000 en Serbie, environ 85 % des terres agricoles étaient en propriété privée, les autres 15 % faisant l'objet soit d'une propriété sociale, soit d'une propriété de l'Etat.

D'après le recensement effectué en 2002, il y avait en Serbie 778 891 fermes, exploitant 1,9 million d'hectares de terres arables, soit

2,5 hectares par ferme en moyenne. 77 % des exploitations agricoles disposant de moins de 5 hectares ; la taille d'environ 17 % se situait entre 5 et 10 hectares, tandis que seulement 5,5 % disposaient de plus de 10 hectares. La structure des fermes selon leur taille n'avait pas subi de changements importants par rapport au recensement réalisé en 1991.

La petite taille de la majorité des exploitations ne permet pas une utilisation optimale des machines agricoles. Le niveau général de mécanisation est assez bas (avec un parc de tracteurs vieux de vingt ans en moyenne), ce qui limite le développement de l'agriculture. Le niveau de ce développement diffère selon les régions : il est ainsi plus élevé en Voïvodine (la province du Nord) que dans les zones rurales, en particulier montagneuses, de l'est du pays où l'on trouve toujours des agriculteurs utilisant des moyens primitifs (une vache tirant le « chasse-pierres »). Le niveau d'utilisation des herbicides, pesticides et engrais chimiques dépend également des régions. Mais le niveau de la production agricole est suffisamment élevé pour assurer l'autosuffisance à la Serbie pour un bon nombre de produits (maïs, blé, soja, tournesol, betterave à sucre, orge, pommes de terre, haricots blancs, pommes, prunes, framboises, fraises). Un tiers de la production mondiale de framboises de haute qualité est produite en Serbie, qui en exporte environ 90 % sous forme de fruits surgelés.

Les échanges extérieurs de produits agricoles ont été déficitaires pendant les années 2000-2004. Néanmoins, des excédents sont enregistrés dans les échanges des fruits, des légumes, des céréales, ce qui signifie que le déficit total tient principalement aux importations de bétail, de volaille, de viande, dont la production affiche une tendance à la baisse depuis 2000, en raison des prix bas ainsi que de l'absence des crédits pour l'élevage. La Serbie a les capacités de produire de la viande bovine dans des quantités suffisantes, non seulement pour satisfaire les besoins du marché national, mais

aussi pour exporter. Mais la majorité des abattoirs ne remplissent pas les normes européennes, ce qui freine les exportations de la viande vers le marché de l'UE.

L'industrie agroalimentaire occupe une place importante dans la structure économique de la Serbie, bien qu'elle se caractérise par une faible utilisation des capacités qui est passée de 76 % au début des années 1980, à seulement 39 % à la fin des années 1990. Aujourd'hui, le plus grand problème de l'industrie alimentaire est l'obsolescence de ses technologies et la vétusté de ses équipements. Par ailleurs, une harmonisation avec les normes internationales de qualité a commencé mais, étant donné la complexité et l'ampleur du travail, elle n'est pas encore achevée. La production du sucre est actuellement en totalité située en Voïvodine, huit usines sur les douze qui existaient auparavant étant privatisées et les quatre autres, situées en dehors de la Voïvodine, étant fermées. Les capacités de production sont d'environ 400 000 tonnes de sucre par an pour une demande intérieure d'environ 240 000 tonnes. Durant les années 2001-2003, la production a fluctué entre 200 000 et 280 000 tonnes par an.

La nouvelle Constitution, adoptée en octobre 2006, permet la vente libre des terres, aussi bien agricoles qu'urbaines, aux agents économiques nationaux et étrangers sans aucune discrimination. Néanmoins, notons que la restitution des terres nationalisées pendant l'époque communiste n'étant pas encore effectuée, les terres susceptibles d'être rendues aux anciens propriétaires (ou à leur descendants) ne peuvent pas être vendues avant que le processus soit achevé.

## Serbie

### III.– Principaux indicateurs économiques

**Tableau 1 – Evolution annuelle des principaux agrégats (variation en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
PIB	5,1	4,5	2,4	9,3	6,3	6**
Production industrielle	0,1	1,8	-3,0	7,1	0,8	4
Prix à la consommation	93,3	16,6	9,9	11,4	16,2	13**
Salaire réel moyen net	16,5	29,9	13,6	10,1	6,4	-
Solde des administrations publiques (% du PIB)*	-4,9	-8,3	-3,4	0,0	0,9	2,7
Emploi total (a)	0,4	-3,4	-2,7	0,4	-1,1	-
Taux de chômage (% de la pop. active)						
– chômeurs en fin d'année*	25,5	27,6	30,3	31,7	26,9	-
– moyenne annuelle sur base enquêtes emploi	12,2	13,3	14,6	18,5	20,8	-

Sources : WIIW, Serbie, Kosovo exclu ; \* : Berd

(a) : à partir de 2004, selon le recensement de la population de 2002 et la révision basée sur la méthodologie de l'OIT et de l'Eurostat

(e) : estimation ; (p) : prévision ; \*\* : prévision d'expert

**Tableau 2 – Balances extérieures, réserves, endettement (variations en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2005(p)
Exportation de marchandises	13,3	15,5	10,7	15,4	25,2	10
Importation de marchandises	31,0	25,3	11,0	30,1	-1,1	10
Balance commerciale (millions d'euros)	-2576	-3426	-3811	-5344	-4494	-5370
Balance courante (millions d'euros)	-354	-1348	-1362	-2274	-1687	-2000
Balance courante (en % du PIB)	-3,0	-8,9	-8,1	-12,6	-8,8	-10
Réserves brutes de la Bque centr., or ex.(millions d'euros)	1139	2077	2728	3008	4754	-
Dettes extérieures brutes (millions d'euros)	12609	10768	10858	10355	13064	-

Source : WIIW, Kosovo exclu

(e) : estimation ; (p) : prévision

Quatrième partie

## **La Russie et l'Ukraine**

# La situation économique de la Russie en 2006

Succès macroéconomiques, dilemmes de la politique économique,  
conséquences des nouvelles orientations stratégiques

par Jacques Sapir

La situation économique de la Russie continue de présenter un tableau satisfaisant. La persistance d'une croissance forte s'accompagne d'une stabilisation relative de l'inflation et du maintien à un niveau élevé de l'excédent commercial. Les finances publiques paraissent robustes et l'excédent budgétaire primaire est important (8,7 % du PIB pour le premier semestre 2006).

Cette situation traduit dans une large mesure les effets positifs pour la Russie de la hausse des prix mondiaux des hydrocarbures. Cependant, l'impact de ces derniers comporte aussi des éléments négatifs. La forte hausse du taux de change réel compromet la compétitivité des producteurs hors du secteur de l'énergie. Le risque de voir se développer en Russie une forme spécifique de la « maladie hollandaise » est réel. Le gouvernement semble avoir pris la mesure de ce danger. L'émergence d'une politique industrielle visant à donner à nouveau à la Russie les moyens d'une compétitivité internationale et d'éviter au pays de se transformer en pur producteur de matières premières témoigne de la prise de conscience par les autorités des dangers potentiels qu'il y aurait à vouloir se reposer uniquement sur la rente gazière et pétrolière.

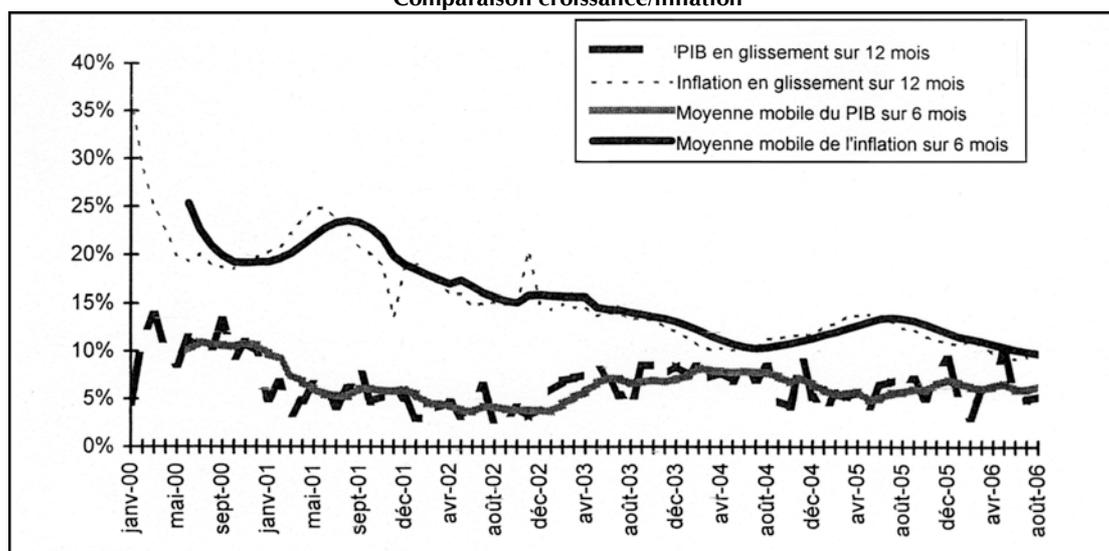
Le problème est d'autant plus important que la forte croissance de ces dernières années n'a pas encore effacé les dernières séquelles de la crise et de la dépression induites par la transition entre 1990 et 1998. La Russie de 2006 reste plus pauvre que ne l'était l'ancienne RSFSR de l'ex-URSS en 1990. Il faut ajouter à cela l'existence de fortes disparités régionales, aggravées par les effets de la rente des hydrocarbures, et qui sont potentiellement porteuses d'importantes tensions politiques et ethniques.

Pour s'inscrire dans la durée, la croissance économique doit prendre une dimension qualitative qui lui manque encore. La reconstruction et la modernisation des infrastructures constituent ici le soubassement nécessaire d'un tournant progressif vers un schéma de développement qui serait à terme porté par l'innovation et les activités à haute valeur ajoutée. Cela implique une politique économique volontariste où l'action de la puissance publique sera certainement appelée à croître dans les années à venir. Une telle politique économique devrait favoriser l'émergence d'une forme spécifique d'économie mixte en Russie. Elle ouvre des perspectives nouvelles et importantes à des partenariats industriels avec des pays européens et, en particulier, avec la France et l'Allemagne.

## UNE SITUATION MACROÉCONOMIQUE SATISFAISANTE

La situation macroéconomique de la Russie est aujourd'hui indéniablement satisfaisante. La croissance reste forte (6,2 % en glissement annuel pour le premier semestre 2006) et l'inflation paraît stabilisée autour de 10 % par an. Ce niveau semble correspondre au noyau d'inflation (*core inflation*) qui équivaut au taux naturel pour l'économie russe. La croissance a incontestablement surmonté la pente déclinante que l'on observait en 2001 et 2002. C'est pour partie le résultat de la forte hausse des prix mondiaux des hydrocarbures, que l'on a repérée à partir de l'été 2002. Pour une autre partie, cela correspond aux effets des politiques actives menées par le gouvernement russe depuis la fin de 2005. On peut considérer que la croissance devrait se maintenir au second semestre de 2006 et atteindre entre 6 et 6,5 % pour l'ensemble de l'année. Ce résultat est certainement satisfaisant, mais il signifie que la Russie ne retrouvera le niveau du PIB qui était le sien en 1990 qu'au début de 2007. Ce n'est donc qu'à partir de l'année prochaine que l'on pourra dire que les stigmates de la transition et des politiques menées entre 1992 et 1998 auront enfin été effacés.

**Graphique 1**  
**Comparaison croissance/inflation**



Données du Goskomstat et de la Banque centrale de Russie

Les comptes extérieurs de la Russie ont aussi connu une spectaculaire amélioration. L'excédent de la balance des paiements a dépassé les 83 milliards de dollars en 2005 et pourrait atteindre 105 milliards en 2006. L'amélioration de la balance commerciale a commencé à se manifester immédiatement après la crise financière d'août 1998. Dans un contexte mondial déprimé par la crise asiatique, la Russie a réussi à l'époque un remarquable rétablissement. Cependant, les soldes extérieurs se sont brutalement accrus à partir de l'été 2002, quand les prix mondiaux des hydrocarbures ont commencé à monter.

La combinaison de la croissance interne et des excédents commerciaux a eu un effet bénéfique sur les finances publiques. Depuis plusieurs années, la Russie dégage un fort excédent budgétaire primaire qui lui a permis de rembourser une bonne partie de ses dettes par anticipations. Le « fonds de stabilisation », créé pour mettre en réserve une partie des ressources collectées par l'Etat sur la base des excédents dégagés par les exportations d'hydrocarbures, avait ainsi accumulé 714,8 milliards de roubles en 2005 (25,5 milliards de dollars), représentant un peu moins de la moitié de l'excédent budgétaire pour cet exercice, ou encore 3,3 % du PIB. Sur la période courant de janvier à juillet 2006, l'excédent primaire du budget consolidé (budget fédéral et budgets régionaux) est de 1 654 milliards de roubles contre 1 208 milliards en 2005. Le fonds de stabilisation s'est accru de 970 milliards de roubles (28,5 milliards de dollars) sur la même période, soit déjà sensiblement plus que pour l'ensemble de l'année 2005.

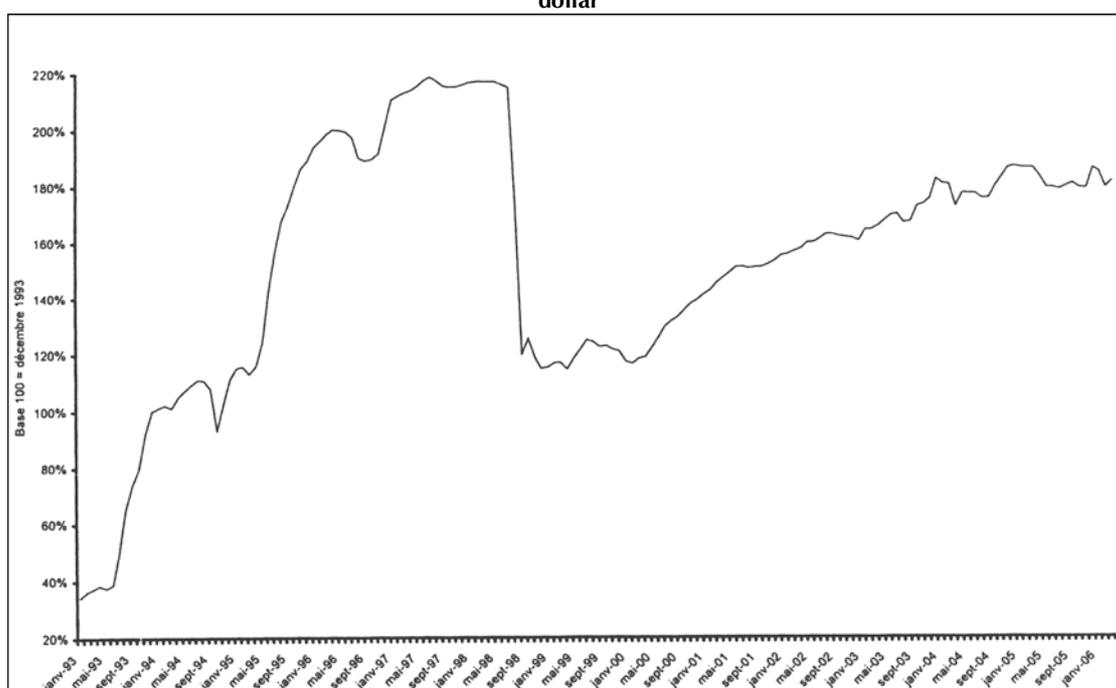
Même en roubles constants, il est clair que l'on a connu une forte hausse des dépenses et des recettes qui a, certaines années, dépassé celle du PIB. L'accroissement des recettes budgétaires a été le plus spectaculaire et correspond à la volonté du ministère des Finances de stériliser une partie des recettes issues de la rente des exportations. Cependant celui des dépenses est tout aussi notable.

Ces chiffres sont aussi à mettre en regard des excédents de la balance des paiements qui ont pratiquement triplé entre 2002 et 2005. Etant donné que les investissements étrangers en Russie ont été relativement faibles dans les dernières années, ces excédents correspondent, pour l'essentiel, au montant net des ressources commerciales moins les investissements russes à l'étranger et le remboursement des dettes. Avec un excédent cumulé de la balance des paiements de 287 milliards de dollars entre 2000 et 2005, qui pourrait atteindre plus de 390 milliards fin 2006, la position extérieure de la Russie s'est donc nettement améliorée. Les réserves détenues, tant par la Banque centrale que par le fonds de stabilisation, dépassent aujourd'hui les 200 milliards de dollars.

Cette situation ne va cependant pas sans poser des problèmes spécifiques. Compte tenu de leur solvabilité retrouvée, les grandes entreprises russes ont tendance à s'endetter sur les marchés internationaux des capitaux. Si la dette publique s'est fortement contractée, la dette privée est en expansion. L'emploi des liquidités accumulées dans le fonds de stabilisation est aussi l'objet de débats importants, qui opposent les partisans d'un réinvestissement en Russie de ces sommes à ceux qui souhaitent les employer pour développer des acquisitions à l'étranger. Cette dernière politique a d'ailleurs des arguments en sa faveur : si ces investissements se font hors de la zone dollar (en Europe, en Chine et au Japon), ils permettent de diversifier le portefeuille de l'Etat russe et réduisent le risque de change inhérent au dollar. Par ailleurs, ils permettent aussi au gouvernement de mettre en œuvre une politique industrielle en recherchant des alliances avec des groupes industriels étrangers. L'entrée de la banque publique VTB dans le capital d'EADS en est un exemple.

Cependant, les arguments en faveur d'une utilisation interne de ces sommes sont eux aussi importants. La Russie souffre cruellement d'un déficit en investissement dans les infrastructures. Or une politique d'investissements publics dans des domaines où les externalités sont fortes est aujourd'hui une des conditions de gains de productivité de l'économie russe. Cela est d'autant plus nécessaire que la spectaculaire amélioration de la balance des paiements s'est traduite par une forte appréciation du taux de change réel du rouble.

**Graphique 2**  
**Evolution du taux de change réel du rouble face au dollar**



Données de la Banque centrale de Russie et CEMI-EHESS

On doit signaler que la hausse du taux de change réel, après un emballement spectaculaire à la fin de 2001, tend à se stabiliser et que l'on n'est pas encore revenu aux niveaux dangereux de la période qui a précédé la crise de 1998. Cependant, il est incontestable que le niveau actuellement atteint commence à sérieusement peser sur la rentabilité des industries qui ne sont pas liées au secteur des hydrocarbures.

La hausse des importations semble fortement associée à celle du taux de change réel. Dans ces conditions, l'excédent commercial paraît relativement fragile car si le montant des exportations est directement affecté par les prix mondiaux des hydrocarbures, prix susceptibles de fluctuer de manière erratique, le montant des importations paraît lié exponentiellement à la valeur du taux de change réel.

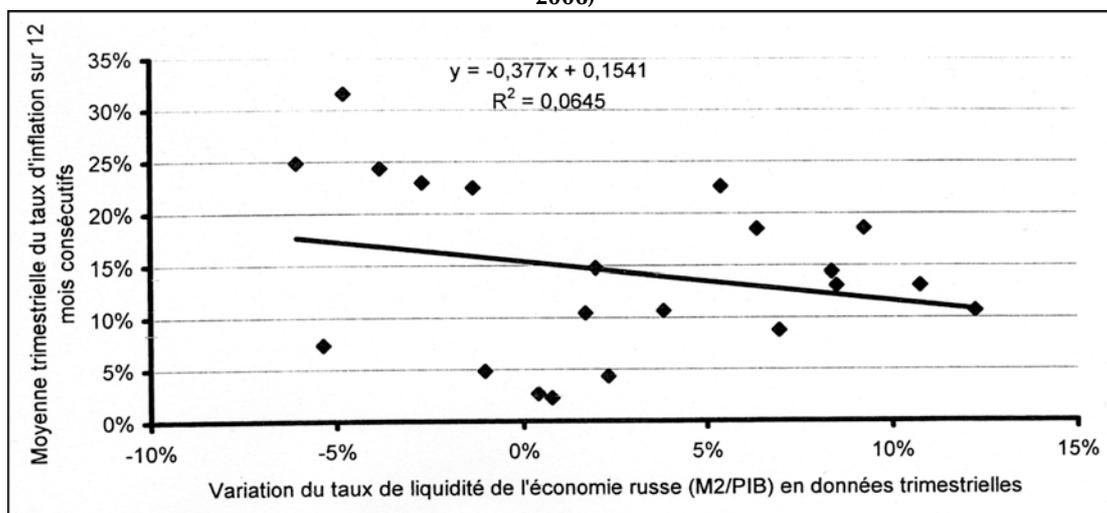
Cela remet alors au premier plan la question de l'inflation. Le taux d'inflation a continué à baisser régulièrement, depuis le début de 1999 jusqu'à la fin du printemps 2004, et s'est depuis stabilisé entre 10 % et 12 %, ce qui semble traduire la présence d'une inflation structurelle de caractère non ou faiblement monétaire. En effet, celle-ci semble complètement déconnectée de la progression du taux de liquidité dans l'économie. Si cette liquidité reste encore faible par rapport aux moyennes des économies développées, il est incontestable que la situation très préoccupante de sous-liquidité que l'on connaissait à la suite de la crise de 1998 et des politiques excessivement restrictives des années précédentes, s'éloigne. Il est à cet égard significatif que non seulement le taux de liquidité M2/PIB s'accroisse rapidement, mais que ce mouvement s'accompagne d'une baisse relative de M0. Cette situation traduit un retour progressif à la normale dans la sphère financière. Si le secteur bancaire reste encore fragile et n'a pas complètement surmonté les effets de la crise de 1998, la défiance des agents non financiers à l'égard des banques tend à s'estomper. Portée par le démarrage du crédit à la consommation, resté complètement embryonnaire jusqu'en 2004, l'activité bancaire commence à s'enraciner dans les évolutions du secteur réel, même si la contribution des banques à la croissance de l'économie russe, hors secteur des hydrocarbures, demeure faible. Le financement de l'investissement continue de reposer dans une large mesure sur l'autofinancement et donc sur la progression du chiffre d'affaires des entreprises. Ceci contribue à alimenter des pressions inflationnistes, et ce d'autant plus que l'économie est toujours dans une période de fortes restructurations sectorielles qui induisent des changements importants dans la structure des prix relatifs. Enfin, on doit ajouter que la forte croissance de ces dernières années appelle désormais une évolution de la structure des revenus. Les éléments d'une inflation non purement monétaire sont donc fortement présents.

En fait, les autorités russes commencent à accepter l'idée que l'inflation puisse être le produit de causes structurelles. Les analyses développées ces dernières semaines, tant au ministère des Finances que dans l'administration présidentielle, insistent sur les entraves à la concurrence sur les marchés intérieurs. Si elle ne manque pas de pertinence dans certains cas, cette explication est très certainement à la fois partielle et simplificatrice. Les travaux récents en microéconomie montrent en effet que c'est la concurrence elle-même qui induit les rigidités nominales sur lesquelles se développent les phénomènes inflationnistes. Par ailleurs, compte tenu des restructurations sectorielles induites par la nécessaire modernisation de l'appareil productif russe, on ne doit pas s'étonner de ce que la structure des prix relatifs soit amenée à se modifier rapidement et de manière importante. Or cette modification se fait d'autant mieux que l'on est dans une phase de hausse des prix. Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, la combinaison d'un fort besoin en investissements et de la faible efficacité du système financier russe (banques et marchés financiers) dans l'orientation de l'épargne vers l'investissement conduisent inévitablement à de fortes pressions inflationnistes.

Le cas de la Russie confirme donc la présence d'un taux naturel d'inflation, détecté dans d'autres économies. Les conditions matérielles de l'économie russe dans son état actuel entraînent cependant que ce taux, estimé à 3-4% pour les Etats-Unis ou l'Europe, se situe probablement autour de 10% en Russie. Des travaux économétriques récents, conduits dans le cadre de l'Institut de prévision de l'économie nationale à partir du modèle QUMMIR, montrent qu'aujourd'hui toute tentative pour faire baisser l'inflation en Russie de manière significative au-dessous de 10% aurait des répercussions très sérieuses sur la croissance. Ce niveau semble donc correspondre au « noyau d'inflation » irréductible tel qu'il a été identifié dans l'économie européenne.

Il est donc indiscutable que la situation macroéconomique de la Russie est aujourd'hui bien plus favorable qu'elle ne l'a jamais été depuis le début de la transition. Pourtant, il serait dangereux de s'en tenir à ce seul bilan. L'économie russe est encore loin d'avoir entièrement digéré le choc de la transition. Même importante, la croissance actuelle reste insuffisante pour que l'on puisse parler d'un véritable développement. Il convient donc de ne pas perdre de vue l'importance des défis structurels auxquels la Russie reste confrontée.

**Graphique 3**  
**Relation entre la liquidité et l'inflation en Russie**  
**(1<sup>er</sup> trimestre 2001-1<sup>er</sup> trimestre**  
**2006)**



Données de la Banque centrale de Russie

#### **PERSISTANCE DE PROBLÈMES STRUCTURELS : LES DÉFIS POUR PASSER DE LA CROISSANCE AU DÉVELOPPEMENT**

Pour importante et même spectaculaire que la croissance russe ait été depuis 1999, elle n'a pas encore permis d'effacer totalement les conséquences de la dépression induite par la transition et les politiques menées par les gouvernements qui se sont succédés jusqu'en août 1998. L'économie russe ne retrouvera pas le niveau de PIB atteint par la RSFSR en 1990 avant la fin de 2006. Cela constitue, bien entendu, une limite particulièrement symbolique. Le choix de la transition avait été fait, avant tout, en raison de l'incapacité du système soviétique à engendrer une croissance suffisante. Or seize années après le véritable début de la transition, la Russie est toujours plus pauvre qu'au commencement du processus. On doit ajouter à cela le fait que le système soviétique, s'il donnait naissance à une croissance plus faible que celle des pays occidentaux, maintenait néanmoins une progression annuelle du PIB comprise entre 1,5 % et 2 % depuis la fin des années 1970. Comparée à cette croissance inertielle, la trajectoire de la Russie depuis 1990 apparaît encore plus insatisfaisante. Le pays ne retrouverait le niveau de PIB issu de cette croissance inertielle qu'en 2012, en supposant qu'un taux de 6 % par an soit maintenu. On comprend donc que les autorités russes, et en particulier le président Poutine, ne soient pas prêtes à se contenter de la croissance actuelle.

Cela soulève le problème du passage de la croissance au développement. La hausse du PIB depuis 1998 signifie principalement que la partie de l'appareil productif qui était inactive du fait de la dépression s'est remise en route. Si de nouvelles entreprises ont été créées et de nouvelles activités développées, la structure du système productif a relativement peu évolué. En règle générale, les secteurs de haute technologie et à haute valeur ajoutée ont plutôt moins bien réagi à la reprise économique qui s'est manifestée depuis la fin de 1998 que les industries de consommation.

Par ailleurs, l'état général des infrastructures s'est détérioré, essentiellement à cause de l'effondrement des investissements que la Russie a connu entre 1990 et 1999. La reprise ultérieure de l'investissement n'a pas été à même d'aboutir au remplacement du capital obsolète. Ce point est important, non seulement dans le domaine des infrastructures, perturbant ainsi la totalité de l'activité économique, mais aussi dans les entreprises. A l'exception du secteur de l'énergie et de certaines entreprises des industries de consommation, les firmes russes ont très peu renouvelé le capital

productif. L'écart technique avec les industries des pays occidentaux ou des nouveaux pays industrialisés de la zone Asie-Pacifique s'est donc aggravé au cours des dernières années.

Ainsi, l'économie russe tend à se spécialiser vers les matières premières par défaut. La détérioration de l'environnement technique du système productif affecte en priorité les productions à forte composante technologique. Cela ne correspond pas à un choix de développement, ni même à une spécialisation particulière de la Russie, mais aux effets induits du choc de transition, ainsi qu'à l'inadaptation des politiques économiques mises en œuvre durant la première phase (1990-1998) du processus.

Une des formes d'ajustement à la contrainte de compétitivité a résidé dans la dévaluation de 1998. Une autre a été constituée par la relative modération des rémunérations salariales. Une troisième s'est incarnée dans la politique des prix internes de l'énergie. En appliquant, à partir de septembre 1998, une politique conduisant à maintenir ces prix très en dessous des prix mondiaux, le gouvernement russe a cherché à compenser les effets de la détérioration de l'environnement productif et structurel de l'appareil productif. Ces trois formes d'ajustement ont eu une efficacité certaine. Il est incontestable qu'elles sont à la base du redémarrage de l'industrie russe que l'on a constaté dès l'automne 1998. A cet égard, la Russie a certainement connu le délai de réaction le plus court après une crise financière majeure, si l'on compare la réaction de l'offre interne à ce que l'on a connu dans des pays ayant fait l'objet d'un choc équivalent (Argentine, Brésil, Corée du Sud). Néanmoins, les effets de ces politiques d'ajustement tendent désormais à s'estomper.

La dévaluation d'août 1998 a été incontestablement une réussite, car le taux de change réel du rouble a été réduit d'à peu près 50 %, pendant une période d'environ dix-huit mois. Un processus de lente réévaluation s'est produit du printemps 2000 au début de 2002. La dynamique actuelle de la balance des paiements de la Russie et du taux d'inflation rend inévitable une forte appréciation du rouble, non seulement par rapport au dollar, mais aussi par rapport à l'euro, si aucune régulation du marché des changes n'est adoptée dans un proche avenir. Cela ne peut que peser sur la compétitivité interne des producteurs résidents (russe ou entreprises étrangères installées dans le pays). Compte tenu de la nature largement structurelle de l'inflation en Russie, la possibilité d'en faire baisser le taux sans casser la croissance est en réalité très faible. Les excédents commerciaux étant nécessaires pour que se maintiennent les moyens de financement de la reconstruction du système productif, les marges de manœuvre de la politique économique de la Russie sont donc ici très réduites, tant que la réglementation actuelle du change sera maintenue.

La relative modération des salaires que l'on a connue au cours de la période 1999-2000 a laissé place à une tendance nette à la hausse des rémunérations. Le salaire moyen réel a fortement augmenté jusqu'à la fin de 2004. Cela s'accompagne aussi d'une très forte dispersion entre les régions et les branches de l'industrie. Sur les soixante régions correspondant aujourd'hui aux circonscriptions économiques (et non aux sujets de la Fédération), pas moins de vingt-sept ont aujourd'hui un salaire mensuel moyen inférieur à 75 % du salaire moyen national quand neuf régions ont un salaire moyen supérieur à 175 % du salaire national. Cette situation peut, dans une certaine mesure, conduire à des déséquilibres et tensions sur le marché du travail.

La stabilisation actuelle du salaire réel ne doit pas cacher le fait que de fortes pressions à la hausse s'exercent. Elles proviennent pour partie de l'effet d'entraînement des rémunérations dans le secteur de l'énergie, mais, pour partie aussi, de la pénurie relative en main-d'œuvre à haute qualification. Il semble donc que le mouvement des rémunérations salariales ne puisse plus servir de variable d'ajustement dans les années à venir.

La troisième forme prise par l'ajustement à la contrainte de compétitivité de l'économie russe a été le retour à une politique des prix internes de l'énergie marquée par un décalage grandissant avec les prix mondiaux. Dans une situation où le retard accumulé pour les investissements est important, où la pression à la réévaluation du taux de change réel va rester considérable et où il est irréaliste d'escompter des baisses significatives des rémunérations réelles, cette politique des prix de l'énergie est en réalité la seule variable d'ajustement dont les autorités russes puissent disposer pour permettre la reconstruction de l'industrie de leur pays.

Cela ne signifie pas que cette politique soit soutenable dans le long terme. En effet, la hausse de la consommation interne d'énergie liée à la croissance du PIB va directement peser sur les capacités exportatrices des producteurs d'énergie. Il est donc inévitable que ces derniers cherchent à obtenir une compensation sur les prix internes. Par ailleurs, le maintien de prix relativement faibles de l'énergie par rapport aux prix mondiaux ne contribue pas à la sensibilisation des acteurs économiques russes à une utilisation efficiente de l'énergie. Enfin, les subventions implicites que représentent ces prix internes soulèvent des problèmes importants dans les relations entre la Russie et ses partenaires mondiaux.

Les autorités russes sont donc confrontées à un véritable dilemme de politique économique. Une hausse significative des prix internes de l'énergie serait hautement destructrice pour l'industrie et le développement de la Russie. Le maintien des prix internes à leur niveau actuel conduirait à des problèmes économiques et internationaux croissants. Plus généralement, les stratégies d'ajustement adoptées à la suite de la crise de 1998, si elles ont rendu possible le rétablissement des équilibres macroéconomiques à court terme, ne répondent pas aux besoins de moyen et long terme de l'économie russe. La manne énergétique, si elle peut servir d'instrument pour mettre en œuvre une politique de développement, ne saurait se substituer à une véritable politique de développement.

Ce dilemme prend aujourd'hui une signification d'autant plus importante que la Russie est confrontée à d'importants défis, tant internes qu'externes.

Sur le plan interne, l'importance des asymétries régionales et des écarts de revenus entre les régions crée une situation dont on commence à mesurer les dangers tant sociaux que politiques. Or une politique de développement des régions passe par d'importants investissements pour développer les infrastructures productives, sociales et de marché. La recentralisation des ressources budgétaires, qui a eu lieu entre 1999 et 2006 (la part fédérale des recettes est passée de 50 % en moyenne en 1999 à plus de 65 % en 2005) et qui était nécessaire pour assurer un bon contrôle de la politique macroéconomique, impose désormais à l'échelon fédéral de prendre ses responsabilités.

Sur le plan externe, l'entrée dans l'OMC imposera de nouvelles contraintes et implique que la compétitivité de l'appareil productif russe soit rapidement améliorée.

Ainsi, la récupération du « choc transitionnel » doit maintenant laisser place à une politique de développement, qui devra être ambitieuse et volontariste pour répondre aux différents défis.

## **LES DÉFIS ET LES ENJEUX POUR LE GOUVERNEMENT DU DÉPLOIEMENT D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT**

Les éléments indiqués dans l'analyse de la situation économique de la Russie montrent que le passage d'une logique de croissance à une logique de développement ne saurait découler d'un processus spontané, ni de la simple accumulation des bons résultats macroéconomiques. Compte tenu des contraintes qui s'accumulent et du retard pris dans le domaine des investissements, l'évolution de l'économie russe vers un modèle non rentier, fondé sur une plus grande efficacité économique et l'innovation, va impliquer une politique relativement interventionniste de la part des autorités publiques.

### **Retards et pénurie d'investissements**

Il est incontestable que le niveau actuel de l'investissement, dont le taux reste inférieur à 20 % du PIB, est insuffisant en Russie, alors que le pays a accumulé un retard important durant la période initiale de la transition. Cette faiblesse peut être constatée dans de nombreux secteurs de l'économie, en particulier dans le domaine des infrastructures. La construction de logements neufs, quant à elle, ne représente que 1,3 % du stock existant, un niveau qui serait considéré comme trop faible dans

n'importe quel pays, mais qui l'est encore plus en Russie où l'on trouve un parc important de logements dégradés et vétustes ne correspondant plus aux exigences sanitaires de la population.

Le rythme de renouvellement du capital productif est lui aussi trop faible, ce qui se traduit par le maintien de processus de production industrielle qui sont, à la fois, peu productifs et gros consommateurs en ressources énergétiques. La dégradation des infrastructures de transport, en dehors de certains travaux autour de Moscou et de Saint-Pétersbourg, ainsi que celle des infrastructures d'adduction d'eau et de chauffage, sont aussi notoires. Cela pose un problème grave tant pour l'activité économique que pour l'état sanitaire de la population. Il est donc indéniable qu'il existe aujourd'hui un déficit d'investissement en Russie. L'évaluation de ce déficit dépend, bien entendu, beaucoup des hypothèses retenues comme bases du calcul. On peut considérer qu'un ordre de grandeur raisonnable de la différence entre l'investissement cumulé qu'il aurait été « normal » de réaliser depuis le début des années 1990 et l'investissement réellement effectué au cours de cette période se situe entre 150 et 200 milliards de dollars. On peut, en outre, indiquer que les montants que l'on obtient ainsi sont compatibles avec les réserves accumulées, tant par la Banque centrale de Russie que par le fonds de stabilisation.

Au-delà de ces estimations globales, les réponses apportées dans les panels d'entreprises montrent qu'une écrasante majorité d'entrepreneurs estiment que leurs firmes ont besoin d'une modernisation importante (près de 90 % des réponses) et un quart d'entre eux précisent qu'elles requèrent une modernisation dite « radicale ». Dans le même temps, moins de 10 % des entrepreneurs considèrent leurs investissements comme « suffisants » et près de 60 % estiment que les investissements réalisés ces dernières années sont à peine capables de maintenir la production à son niveau actuel.

### **Les problèmes du financement de l'investissement**

Cela renvoie au problème spécifique du financement de l'investissement. L'autofinancement représente encore près de 75 % de l'origine des investissements. Si un tel chiffre n'est pas en soi un signe de mauvaise santé de l'économie, il faut pourtant noter que, dans la mesure où l'accumulation des ressources financières par les entreprises est très déséquilibrée entre secteurs, cette importance de l'autofinancement indique qu'en réalité, les mécanismes permettant le transfert des ressources rentières hors du secteur rentier ne fonctionnent que très imparfaitement. Cela est dû, dans une large mesure, au mauvais fonctionnement du système bancaire qui intervient très peu dans le financement des investissements, ainsi qu'à l'étroitesse des marchés financiers (actions et obligations).

On doit indiquer, de plus, que même dans les pays où le secteur bancaire fonctionne de manière satisfaisante, ce dernier se révèle mal adapté au financement des investissements dans le domaine des infrastructures. Une amélioration du système bancaire russe aiderait incontestablement les entreprises, mais ne répondrait pas au retard accumulé dans ce compartiment particulier des investissements. L'expérience européenne montre qu'il faut des institutions financières publiques, ou semi-publiques, pour réaliser de tels investissements. C'est particulièrement vrai pour l'équipement des collectivités locales – une dimension importante d'une politique de développement régional – mais aussi pour le financement de l'agriculture.

Or jusqu'à présent, les tentatives russes pour créer de telles institutions financières n'ont pas été couronnées de succès. Les corporations d'investissement d'Etat se sont révélées peu efficaces.

C'est l'argument qui a décidé les autorités russes à orienter une partie des liquidités dont elles disposent vers l'acquisition de titres étrangers. Le débat du printemps 2006 entre le ministre des Finances, Alexeï Koudrine, et le Premier ministre, Mikhaïl Fradkov, quant à l'utilisation des fonds accumulés dans le fonds de stabilisation a été arbitré par le président Poutine, en faveur de la thèse d'Alexeï Koudrine. Comme on l'a vu au mois d'août 2006, les autorités russes vont acquérir des parts dans des sociétés étrangères (EADS pour commencer), d'une part pour protéger les avoirs accumulés contre une probable dépréciation du dollar, mais aussi pour indiquer aux autorités des grands pays européens leur disponibilité à s'engager dans une politique industrielle coordonnée.

Le basculement vers une politique économique nettement interventionniste semble en effet la seule solution aux dilemmes actuels de l'économie russe. L'identification, à l'automne 2005, de « priorités nationales » a constitué un premier pas. Elle a été suivie par une politique de consolidation des groupes industriels (concentration dans le domaine de l'aéronautique, mais aussi dans celui de l'industrie nucléaire avec la constitution de RosAtom et de TVEL, deux grandes sociétés publiques), ainsi que par des prises de participation dans des entreprises privées par des entreprises publiques (Gazprom ou RosOboronexport intervenant désormais dans l'automobile et le secteur des constructions mécaniques) disposant de fortes liquidités. La logique est ici assez claire. Faute de disposer d'une intermédiation financière efficace, c'est par l'action directe des entreprises disposant de réserves de liquidités que le gouvernement veut obtenir le transfert d'une partie des revenus de la rente des exportations vers la modernisation de l'industrie russe. Cependant, une telle politique ne répond pas aux problèmes spécifiques de la modernisation des infrastructures. C'est pourquoi on a assisté, à la fin du printemps 2006, à l'amorce d'un changement significatif dans l'attitude du ministère des Finances. Aujourd'hui, on cherche à développer les instruments d'une politique plus active directe, pour éviter les détournements.

Le ministère des Finances souhaite favoriser trois formes de financement dans le domaine des infrastructures :

- les concessions (pour l'économie municipale, soit le logement, les transports municipaux, le chauffage) ;
- les fonds d'investissement (pour les projets d'infrastructures publiques non inclus dans la première catégorie) ;
- les zones économiques spéciales (pour les entreprises orientées vers les exportations).

La présentation du statut des fonds d'investissement en juin 2006 constitue à cet égard une véritable rupture par rapport à une politique qui, jusqu'à présent, ne laissait pas de réelles possibilités à l'action publique.

Un premier fonds d'investissement, alimenté par 60 milliards de roubles (2,07 milliards de dollars) a été créé. Les taxes sur les exportations de pétrole serviront à alimenter ce fonds. Les financements pourront ainsi concerner tant des études que des projets spécifiques. La présence d'un investisseur privé représentant 25 % de l'investissement sera une condition obligatoire. Le point d'équilibre devra être atteint en dix ans, mais on ne cherchera pas systématiquement des taux de rentabilité très élevés. Aujourd'hui, on vise les 4 % et ce niveau pourrait être abaissé. Les régions et les municipalités pourront participer aux projets, et des investisseurs étrangers y être associés.

Les critères de choix devant guider la sélection des projets seront alors les suivants : chaque projet devra permettre de résoudre un problème de développement d'une région, avoir un impact budgétaire (une économie budgétaire ou la création d'une nouvelle ressource fiscale) et correspondre au « programme national à moyen terme ».

## **L'ANNÉE 2006, SYMBOLE DE LA RÉORIENTATION STRATÉGIQUE DE LA RUSSIE**

Il est aujourd'hui incontestable que les autorités russes se sont orientées vers une politique nettement plus interventionniste que lors du premier mandat de Vladimir Poutine. En fait, par petites touches, depuis le printemps 2004, c'est l'ensemble du « consensus néo-libéral » qui a été remis en cause. Plusieurs décisions prises à la veille du G8 de Saint-Pétersbourg confirment ce tournant :

- le gouvernement russe a donné son accord pour qu'une filiale de la société pétrolière TNK-BP soit acquise par un groupe chinois. Il s'agit ici de la seconde prise de participation par les chinois dans le secteur pétrolier, mais aussi et de loin de la plus importante ;
- la Douma a voté une loi confirmant le monopole de Gazprom sur le transport du gaz en Russie. Cette loi a pour effet de retirer formellement cette question du menu de ce qui est « négociable » par

le gouvernement dans le cadre des relations avec l'Union européenne et l'OMC. On a ainsi, de fait, le sentiment que l'entrée dans l'OMC est conditionnée par le fait que la Russie puisse conserver les instruments de sa souveraineté économique permettant la mise en place du programme de développement décidé par les autorités ;

– la restructuration du secteur électronucléaire et nucléaire civil russe s'accélère. La nomination du secrétaire de l'administration présidentielle, Sergei Sobyenin, comme président de Tvel', la société de retraitement du combustible nucléaire en témoigne, ainsi que le fait que les sociétés en charge de l'extraction de l'uranium aient été consolidées en une seule société à capitaux publics. Tout est désormais en place pour que le secteur de l'énergie nucléaire donne naissance à un groupe public géant dont la structure serait celle d'une société par actions et non d'une administration, et qui jouerait dans ce domaine le rôle de Gazprom dans le gaz ou celui qui est tenu dans une moindre mesure par Rosneft dans le pétrole ;

– la direction de la centrale d'exportation des matériels militaires, RosOboronexport, a confirmé sa volonté d'être présente dans le capital des principales sociétés industrielles considérées comme stratégiques, non du point de vue militaire, mais de celui de leur rôle dans le développement économique et industriel de la Russie.

Ces mesures et déclarations vont toutes dans la direction prise depuis la fin de 2004 et le début de 2005, soit un renforcement du contrôle de la puissance publique sur le secteur de l'énergie et l'utilisation de ce dernier comme levier financier et politique pour mettre en œuvre une politique de modernisation économique et industrielle de la Russie.

On peut considérer rétrospectivement que l'une des conséquences de la présidence de Vladimir Poutine a été d'aboutir à la constitution d'un véritable consensus politique en Russie. Les thèmes de la stabilité et de la reconstruction du pays sont désormais devenus des points centraux du discours politique. Ce discours a d'ailleurs progressivement acquis plus de cohérence, dans la mesure où les revenus issus de la hausse des prix mondiaux de l'énergie ont permis de construire progressivement de nouveaux instruments. Si l'on insiste hors de Russie sur la « reprise en main » de la presse (en oubliant que ni la télévision ni la radio n'ont été libres du temps de Boris Eltsine), on s'aveugle sur l'essentiel.

Les élites russes partagent désormais l'idée d'une synergie entre l'action publique et celle des entreprises privées, et d'un contrôle en dernier ressort de ces dernières par l'Etat pour ce qui relève de la stratégie de moyen et long terme. Cette idée, qui est désormais au centre de la grande majorité des représentations politiques, peut d'ailleurs passer par un retour de l'Etat comme producteur dans l'activité économique.

Au-delà, l'idée selon laquelle la Russie doit construire son avenir en jouant tout autant avec l'Asie qu'avec l'Europe a désormais remplacé la fascination souvent puérile pour l'Occident qui avait prévalu entre 1990 et 1998.

L'émergence de ce nouveau consensus donne à la stratégie du pouvoir russe, à la fois stabilité et prévisibilité. Elle ouvre aux partenaires de la Russie de nouvelles opportunités. Plutôt que de « déplorer » ce retour d'une Russie active sur la scène politique et économique internationale et d'y voir la preuve d'une « arrogance », il convient au contraire d'en mesurer les possibilités et de se doter des moyens de les saisir.

La stratégie de la Russie confronte ses partenaires à des choix qui sont autant d'opportunités. Le développement global du secteur de l'énergie en Russie appelle une problématique industrielle, elle aussi globale. Les besoins de la Russie, que ce soit en ce qui concerne l'efficacité énergétique (pour maintenir son solde exportable) ou le développement des nouvelles sources d'énergie, sont considérables. Ils devraient logiquement susciter une offre, elle aussi globale et intégrée, articulée sur une temporalité relativement longue. Compte tenu de la place de l'énergie dans la stratégie globale des élites russes, il n'y a pas de sens, et pas d'avenir, à vouloir engager le dialogue uniquement sur la base de projets locaux. Ces derniers ne peuvent être que les points d'application et les formes de matérialisation d'une stratégie globale. A ne pas vouloir ou ne pas pouvoir se hisser au niveau du discours russe, on risque de ne pas se faire entendre.

## Russie

### III.– Principaux indicateurs économiques

**Tableau 1 – Evolution annuelle des principaux agrégats (variations en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
PIB	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	6-6,5*
Production industrielle	4,9	3,7	7,0	6,1	4,0	–
Formation brute de capital fixe	10,2	2,8	12,8	11,3	10,5	–
Consommation des ménages	9,5	8,5	7,5	11,6	11,1	11
Prix à la consommation	21,6	16,0	13,6	11,0	12,5	10
Salaire réel moyen brut	19,9	16,2	10,9	10,7	10,2	–
Solde des administrations publiques	3,0	0,9	1,3	4,5	7,7	–
Emploi total	0,2	2,7	0,5	–	1,3	–
Taux de chômage (% de la pop. act.)(enqu. emploi)	9,1	8,1	8,6	8,2	7,6	7,5

Source : WIIW

(e) : estimation ; (p) : prévision ; \* : prévision d'expert

**Tableau 2 – Balances extérieures, réserves et endettement (variations en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
Exportations de marchandises	0,2	–0,2	6,0	22,5	32,8	23
Importations de marchandises	23,8	7,4	4,4	16,4	28,5	24
Balance commerciale (milliards d'euros)	53,7	49,0	53,0	69,0	95,0	115
Balance courante (milliards d'euros)	37,9	30,8	31,3	47,1	67,7	80
Balance courante en % du PIB	11,1	8,4	8,2	9,9	11,0	10,8
Réserves brutes de la Bque centr., or exclu (milliards d'euros)	37,03	42,29	58,53	88,66	148,09	–
Dette extérieure brute (milliards d'euros)	169,53	147,07	148,78	157,42	214,27	–

Source : WIIW

(e) : estimation ; (p) : prévision

NB Les chiffres de ce tableau, qui résultent des séries du WIIW, ne sont pas nécessairement identiques à ceux qui figurent dans le texte, qui émanent directement des statistiques russes.

## **I.- Evolution macroéconomique**

« Changez tout et rien ne changera ». Ce proverbe s'applique en politique, mais il peut aussi convenir à un pays, à une culture. Cette fois, l'Ukraine est même allée au-delà. Après l'ère de ce que l'on peut appeler « koutchmisme », il était clair pour tout le monde, même pour ses représentants, que l'heure du changement était venue. La demande de changement, réelle et forte, qui est apparue un peu partout dans la société ukrainienne, n'a pourtant pas suffi à inverser clairement les rapports de force entre les différentes formations. C'est une Ukraine divisée, coupée en deux moitiés irréductibles et inconciliables, à la fois sur le plan politique, culturel et social, qui est sortie des urnes en mars 2006. Le rêve de voir une nouvelle vague de la révolution s'est changé en vision de cauchemar : celle d'un pays attaché à ses anciennes valeurs, même si celles-ci sont superficielles. Avec la formation du gouvernement de Victor Yanoukovitch le piège s'est refermé. Et ensuite ? Le gouvernement aura beaucoup de mal à gouverner le pays à cause de la faiblesse des coalitions. Les partis auront également beaucoup de mal à mettre en œuvre leur programme, alors que les votes ont donné autant de poids à l'ex-coalition de la Révolution orange qu'au parti de Victor Yanoukovitch et ses alliés.

Alors que l'Ukraine est embourbée dans une grave crise politique, son économie montre une belle santé. Pour l'année en cours, le FMI a revu à la hausse sa prévision de croissance de 2,3 % à 5 %, 6,5 % pour 2006 selon le WIIW, et la BERD table sur une hausse du PIB de 5-7 % en 2007-2009, des chiffres très proches de ceux avancés par le gouvernement. La croissance de l'Ukraine bénéficie énormément de l'augmentation des cours mondiaux de ses exportations des métaux, ainsi que de l'augmentation des investissements. Selon le WIIW, les investissements domestiques, qui s'étaient effondrés en 2005 (1,9 %), sont repartis en 2006 (15 %). Peu d'experts auraient osé prendre un tel pari il y a un an. L'Ukraine va mieux, mais elle n'est pas guérie.

De nombreux nuages pourraient cependant assombrir le tableau conjoncturel de 2006-2007. D'abord le gaz, ensuite le pétrole. Le scénario pessimiste du prix du gaz russe à 220 dollars les 1 000 m<sup>3</sup> pénaliserait à coup sûr la croissance ukrainienne (baisse du PIB ukrainien de 1,5 % selon le gouvernement et de 8,6 % selon la Banque mondiale). D'après les dernières informations, le prix du gaz sera fixé à 130 dollars à la frontière pour l'année prochaine. Il ne fait aucun doute que la dépendance de l'Ukraine vis-à-vis de l'énergie russe constitue un talon d'Achille stratégique. Malgré plusieurs déclarations, la question de l'efficacité énergétique n'occupe toujours pas une place importante dans l'élaboration des politiques publiques. En tout cas, on ne voit toujours pas poindre un plan d'action pour atténuer les chocs économiques résultant de l'augmentation des prix des combustibles. Il reste à l'Ukraine à mettre de l'ordre dans son industrie et à imposer des règles de rentabilité énergétique à son secteur industriel aussi pléthorique que poussiéreux, héritage de l'époque soviétique, et à lui imposer des règles de rentabilité énergétique, car elle consomme beaucoup trop d'énergie.

Pour l'année en cours, le WIIW table sur une inflation de 8,5 %. La relance de l'inflation depuis 2004 peut s'expliquer par une politique budgétaire expansionniste, l'apparition de goulets d'étranglement dans la production, la montée rapide des salaires et des pensions et une politique monétaire accommodante, toutes mesures qui peuvent trouver une justification dans la situation de la population. Par ailleurs, si l'Ukraine a pratiquement libéralisé tous les prix au début des années 1990, les tarifs des services communaux (tels le gaz, l'électricité, le chauffage et les charges locatives) demeurent soumis à un contrôle administratif et restent dans certains cas bien en deçà des niveaux de la rentabilité économique. Des hausses sont donc à prévoir dans ce domaine, même si le Parlement a instauré un moratoire sur l'augmentation des tarifs en septembre 2006.

L'on s'attend à des pressions croissantes sur la monnaie nationale, à la suite de la récente flambée du prix du gaz et de la détérioration probable des conditions des échanges commerciaux au cours des deux prochaines années, dues à l'augmentation des prix de l'énergie et à la diminution attendue des prix mondiaux de l'acier, un produit de base qui représente 40 % des revenus de l'Ukraine à l'exportation. Malgré toutes ces menaces, le taux de change reste relativement stable et cette stabilité demeure un objectif prioritaire pour la Banque centrale. Le gouvernement, sans vouloir influencer sur les décisions de cette dernière, préconise une légère dépréciation nominale de la hryvna.

Si les résultats définitifs ne sont pas encore disponibles, tout porte à croire qu'en 2006, malgré la fin du cycle électoral, les recettes du budget consolidé auront augmenté de 35 % par rapport à la période correspondante de l'année précédente et représenteront 34 % du PIB, les dépenses devant atteindre 36,5 % du PIB en 2006. Le déficit public devrait donc à nouveau se creuser, mais rester limité à 2,5 % du PIB. Le rapport entre la dette publique et le PIB, pour sa part, a été ramené de 19,9 % en 2005 à 15 % en 2006.

La croissance des importations de marchandises s'est fortement accélérée à partir de 2003 pour atteindre 14 % en 2006, reflétant la forte demande intérieure. Pour leur part, les exportations connaissent aussi une augmentation, nettement plus faible, qui pourrait n'être que de l'ordre de 3 % en 2006. La hausse du prix du gaz risque de mettre à mal l'équilibre de la balance commerciale dans l'avenir. C'est ainsi que le solde de la balance commerciale, qui était positif, à hauteur de 3 milliards d'euros en 2004, est déjà devenu négatif et atteindrait -4 milliards d'euros en 2006. La balance des paiements courants suit la même évolution : alors qu'elle était fortement positive et représentait plus de 10 % du PIB en 2004, elle serait devenue négative en 2006, de l'ordre de 1 % du PIB. Les flux d'IDE vers l'Ukraine, quant à eux, après avoir stagné jusqu'en 2003, ont beaucoup augmenté ensuite et ont atteint un chiffre particulièrement élevé en 2005 (essentiellement du fait de transactions financières dans le secteur bancaire et de la vente de Krovirijstal), avant de rétrograder en 2006. Leur montant demeure cependant modeste par rapport à ce qu'il est dans la plupart des économies en transition de l'Europe – comme en témoigne le faible niveau, 342 dollars (au cours de la période 1989-2005), des IDE par tête – et sans aucune commune mesure avec le potentiel économique de l'Ukraine. En fait, le stock cumulé d'IDE dans ce pays représente environ 21 % du PIB (soit près de trois fois moins que, en moyenne, dans la plupart des autres économies d'Europe en transition) et est très fortement concentré dans un tout petit nombre de régions (en particulier les régions de l'Est et Kiev).

Globalement, la situation économique de l'Ukraine est moins catastrophique que ce que l'on pouvait craindre en 2005. Mais les réalisations des gouvernements en 2005-2006 peuvent paraître décevantes par rapport aux attentes. L'on reproche souvent à Victor Iouchtchenko de ne pas avoir éradiqué la corruption, mais on oublie qu'en une année il a considérablement réduit la fraude et l'opacité qui caractérisaient le pays depuis son indépendance. Certaines mesures ont été prises pour améliorer le code civil, qui apportent des solutions à nombre des problèmes qui empoisonnent fréquemment la vie des entreprises ukrainiennes, telles que la question de l'égalité juridique dont elles devraient bénéficier quelle que soit leur forme de propriété, le droit pour toute personne de s'engager dans des activités entrepreneuriales, la protection de la propriété intellectuelle, l'identification du statut juridique des titres, etc. Mais la mise en œuvre de la réforme judiciaire et le renforcement de la protection des droits des citoyens et des entrepreneurs ont été gelés. La loi sur le statut du gouvernement et le partage des pouvoirs au sein de celui-ci n'a toujours pas été votée, ce qui laisse la place à une très forte centralisation. Les avancées les plus positives ont été enregistrées dans le domaine de l'ouverture à l'international avec la priorité donnée à l'adhésion à l'OMC. La reprise économique ne pourra être consolidée que si des réformes structurelles en profondeur l'étayent, et les changements nécessaires ne viendront en Ukraine que si le pouvoir politique est capable de secouer les puissants intérêts économiques. Dans l'état actuel de la situation, la faiblesse des institutions démocratiques et la lutte entre les groupes politiques rendent incertaine la réalisation des réformes clés, car de telles réformes nécessiteraient un consensus politique et une claire priorité donnée aux intérêts nationaux aux dépens des intérêts corporatifs.

## II.- Etat des réformes structurelles

### 1.- SYSTÈME BANCAIRE ET FINANCIER

Quelles sont les grandes tendances de l'évolution du marché bancaire ? Tout d'abord, le développement des banques de détail, du crédit à la consommation et du crédit hypothécaire. Ensuite, l'élargissement de la gamme de produits bancaires, comme en témoigne le fort accroissement du nombre de cartes bancaires. Notons également l'arrivée de plus en plus prégnante des banques occidentales. En effet, les grandes banques ukrainiennes prennent conscience du fait qu'elles ne peuvent plus se recapitaliser en recourant à leurs actionnaires historiques et sont donc prêtes à céder une partie de leur capital pour assurer leur développement. Par ailleurs, les banques occidentales témoignent d'un intérêt de plus en plus fort à la perspective de se développer dans la banque de détail.

L'Ukraine a l'un des systèmes bancaires les moins développés et les plus « insulaires » de l'Europe de l'Est. Rappelons que la loi du 20 mars 1991 a rapproché le système bancaire ukrainien du type allemand, c'est-à-dire qu'il est composé de deux niveaux : au premier niveau, la Banque centrale, directement responsable de la réglementation et la supervision du secteur devant le Président et le Parlement (la Verkhovna Rada) ; au deuxième niveau, les banques commerciales. Au vu de la taille du pays et de sa population, le nombre de banques est très élevé. Avec cent soixante-cinq banques au 1<sup>er</sup> août 2006, dont dix importantes, le secteur reste encore trop éparpillé avec des problèmes de sous-capitalisation, et se rapproche plutôt du modèle américain que de celui de l'Europe où il y a une forte consolidation. Dans les faits toutefois, le système bancaire est hautement concentré, six ou sept banques seulement ayant un réseau national et concentrant l'essentiel des actifs et des passifs. Cinq banques cumulent ainsi 37 à 39 % des actifs et dix 54 à 56 %, alors que nombre des autres établissements restent très petits (l'absence au début du processus d'exigences minimales statutaires en matière de capitaux ayant facilité leur multiplication) et, dans certains cas, agissent *de facto* comme les départements financiers de grandes entreprises. En septembre 2006, le Parlement a accru les exigences statutaires minimales : désormais, le capital

exigible pour la création d'une banque commerciale opérant dans tout le pays est de 10 millions de dollars.

Le système bancaire est largement privatisé, les deux banques d'Etat qui subsistent (Oshchadbank et Ukreximbank) ne représentant qu'environ 20 % du total des avoirs bancaires. Il a bien résisté aux deux crises de 1998 et de 2004, qui n'ont pas entraîné de faillites importantes. Douze établissements ont été notés par des agences de notation internationales en 2005, et la capitalisation des banques est désormais alignée sur les normes du Comité de Bâle. Le rythme des fusions et absorptions va largement déterminer la capacité concurrentielle, mais aussi la stabilité du secteur bancaire et, par conséquent, sa contribution à la croissance économique.

Malgré sa faible capitalisation (20 milliards de dollars), le système bancaire ukrainien présente un rythme de croissance soutenu (+19 % en 2006). Si le poids du secteur dans l'économie demeure faible (48 % du PIB en 2006), ses actifs connaissent une forte dynamique. En outre, 2005 a été plutôt une bonne année pour les activités de levée de fonds des banques ukrainiennes sur les marchés financiers internationaux : les émissions d'obligations en euros ont attiré plus de 650 millions de dollars (soit pratiquement trois fois plus qu'en 2004). Ce développement accéléré est dû à celui des infrastructures, à l'augmentation des dépôts (tout particulièrement de la part de la population), ainsi qu'à la confiance accrue dans le secteur bancaire et dans la monnaie nationale.

Le système bancaire d'Ukraine présente plusieurs points forts : la collecte des fonds est efficace, tout particulièrement grâce aux banques dotées d'un réseau ; les transferts de fonds à l'échelle nationale et internationale sont rapides ; les crédits à court terme sont faciles à obtenir pour le refinancement des fonds de roulement. Plusieurs points faibles doivent en revanche être notés : le montant faible des fonds propres et l'insuffisance générale des ressources de long terme pour le financement de l'économie réelle en l'absence de crédits de moyen et de long terme ; l'absence d'instruments de gestion du risque de change ; l'étroitesse de la gamme des produits ; le niveau relativement élevé du coût du crédit (signalons néanmoins qu'il est en baisse

constante depuis 2001); la fréquence des changements de réglementation, tout comme celle des interférences du contrôle des changes et des autorités fiscales dans les transactions en devises. Les experts internationaux considèrent le manque de transparence dans les relations des agents économiques et dans la structure de la propriété des banques (même la Banque nationale de l'Ukraine ne connaît pas toujours les vrais propriétaires !), ainsi que l'accès limité à l'information financière, comme figurant parmi les problèmes principaux du secteur.

En 2005-2006, plusieurs tendances à la consolidation sont apparues et le capital étranger a largement dominé les processus de privatisation bancaire en Ukraine.

Tout d'abord, la consolidation transfrontalière entre les banques européennes a accéléré la consolidation en Ukraine grâce aux opérations suivantes. En août 2005, la banque Aval – qui possède environ 10 % du marché bancaire d'Ukraine, occupe la deuxième place dans le classement des banques ukrainiennes et possède un réseau de 1400 filiales – a vendu 93,5 % de ses actions au groupe autrichien Raiffeisen. Cette opération, qui a coûté 1,028 milliard de dollars, constitue le premier investissement étranger de cette envergure dans le secteur. Au début de 2006, BNP Paribas a pris une participation majoritaire (51 %) dans le capital d'UkrSibBank, ce qui lui a permis de prendre la place de cinquième acteur sur ce marché en forte croissance. En même temps, le Crédit Agricole a annoncé l'acquisition d'une participation de 98 % dans l'Index-banque.

Par ailleurs, la consolidation transfrontalière entre les banques de l'Europe de l'Est commence à voir le jour, notamment en raison de l'expansion des banques des PECO, où la concurrence est plus forte, vers les pays moins avancés. En 2006, la banque hongroise OTP a acheté au groupe autrichien Raiffeisen sa filiale (qui travaille en Ukraine depuis 1998 et occupe déjà le septième rang dans le classement) pour 650 millions d'euros. En janvier 2006, la banque Agio (cinquante-troisième rang dans le classement) a vendu 98 % de ses actions à la banque lettonne Vilniaus Bankas qui fait partie du groupe SEB (Skandinaviska Enskilda Banken AB). Au début de 2006, la grande banque russe Vnechtorgbank a acheté la banque Mriya pour 70 millions de dollars, tandis que la Sberbank (Russie) est devenue propriétaire de la banque NRB-Ukraine.

Plusieurs banques ont recapitalisé leurs établissements en ouvrant leur capital aux investisseurs étrangers. Ainsi, par exemple, en 2006, le groupe hollandais TBIH Financial Services Group N.V. a acheté 9,55 % des actions de la Vabank avec l'intention d'augmenter sa participation jusqu'à 40-45 %. Cinquante banques ukrainiennes paraissent motivées pour trouver un investisseur stratégique étranger.

Les vingt-huit banques étrangères (dont onze le sont à 100 %) recensées à la fin de 2006, qui représentaient 21,6 % du total des avoirs, jouent un rôle important. Mais elles ne sont pas autorisées à ouvrir de filiales (en novembre 2005, le parlement ukrainien n'a pas légalisé cette possibilité). La plupart des banques étrangères conservent à peu de choses près le même profil : une clientèle essentiellement constituée d'opérateurs étrangers, une activité fondée sur le financement des opérations d'exportation et sur celui des filiales de leurs clients traditionnels actifs en Ukraine, des ressources provenant essentiellement de la maison mère et des comptes des entreprises clients, des percées encore timides dans les services aux particuliers. Elles semblent plus rentables que les banques nationales, la différence cruciale étant que leurs portefeuilles sont de meilleure qualité et ne sont pas concernés par les prêts à motivation politique. S'il ne semble pas qu'elles choisissent mieux leurs clients que les banques autochtones, en revanche, elles ont généralement accès à des clients internationaux plus solvables. Enfin, leur présence est de nature à réduire la tendance à octroyer des capitaux à des fins politiques ou clientélistes, tout en augmentant l'ensemble des capitaux disponibles.

Alors que la consolidation émanant des fusions des banques d'Europe de l'Ouest pourrait se ralentir, celle des banques d'Europe de l'Est pourrait, au contraire, s'accroître, ainsi que la consolidation entre banques ukrainiennes. Le rythme de fusions et d'absorptions (le système bancaire assure près de 67 % du total des fusions dans le pays) va largement déterminer la capacité concurrentielle, mais aussi la stabilité, du secteur bancaire, et par conséquent sa contribution à la croissance économique.

## 2.- SYSTÈME PRODUCTIF

Les problèmes de privatisation en Ukraine ont acquis une importance particulière avec la Révolution orange. Rappelons que la privatisation à grande échelle, débutée en 1992, avait favorisé l'émergence d'une oligarchie qui avait activement soutenu le régime de Leonid Kouchma, tant politiquement que financièrement. Le résultat paradoxal de l'une des réformes phares de l'après-1991 avait été de rendre possible l'appropriation des biens d'Etats par des groupes d'affaires très ciblés et proches du pouvoir en place, avec en prime une légitimité politique et un prix modeste.

Les années 2003-2004 ont été très particulières dans le processus de privatisation. Ce dernier a été perturbé par les élections présidentielles d'octobre et novembre 2004, les principaux groupes financiers et industriels ayant décidé qu'il était plus avantageux d'investir dans les meilleurs « morceaux » de l'économie avant les élections et d'être confrontés aux poursuites juridiques probables liées à l'arrivée du nouveau Président. L'opposition parlementaire ukrainienne avait accusé à l'époque Leonid Kouchma d'avoir bradé plusieurs sociétés publiques à des oligarques proches du pouvoir avant le scrutin, en utilisant des processus de privatisation biaisés et opaques.

La question des privatisations douteuses a été l'un des thèmes forts de l'équipe du président Youchtchenko, portée au pouvoir par la Révolution orange. Le nouveau pouvoir a souhaité réviser les privatisations, ce qui a suscité les craintes des milieux d'affaires et des analystes économiques. Le gouvernement a promis de ne réviser que les cas de privatisations les plus symboliquement frauduleuses, celles pour lesquelles les prix étaient largement sous-estimés, ou celles pour lesquelles les investisseurs n'avaient pas rempli leurs engagements. La question de la reprivatisation a dominé l'actualité de 2005, la société et le nouveau pouvoir devenant de plus en plus hostiles à la privatisation. Le peuple ukrainien est très favorable à l'idée de reprendre leurs biens aux oligarques, ce que montrent tous les sondages réalisés cette année (61 % des Ukrainiens ont une opinion négative de la privatisation des grandes entreprises). La nouvelle politique économique des « oranges » met l'accent sur le développement du secteur étatique, les principaux arguments avancés étant la redistribution de la propriété et la

réduction de la base financière et économique des anciennes élites. Les révisions des privatisations ont d'abord visé les secteurs sidérurgique et minier, les plus rentables dans le pays, détenus par des oligarques de l'opposition. La reprivatisation s'expliquerait aussi par le besoin de faire entrer des fonds dans les caisses de l'Etat, après que le gouvernement a multiplié les promesses sociales.

Finalement, la campagne de révision des privatisations a donné des résultats très minces : seules deux entreprises ont été rendues à l'Etat : Oranta, une ancienne compagnie d'assurances, et Krivorojstal. Les procédures de révision ont également concerné l'usine de Nikopol, mais n'ont pas abouti avant la fin de 2006. Rappelons que le destin de cette usine, qui détient presque 10 % du marché mondial des ferro-alliages, additifs nécessaires à l'industrie de l'acier et du fer, est devenu un champ de bataille entre deux poids lourds de l'élite ukrainienne : l'ancien Premier ministre, Ioulia Timochenko, et l'ex-secrétaire du Conseil de sécurité, Petro Porochenko, ainsi qu'entre deux groupes oligarchiques (celui de Viktor Pintchouk, le gendre de Léonid Kouchma, et le groupe Privat). Ce conflit a été le prétexte officiel avancé pour renvoyer le gouvernement de Timochenko, le 8 septembre 2005.

Le nouveau Premier ministre, Iouri Ekhanourov, a proposé dès septembre aux propriétaires d'entreprises acquises à des prix bradés sous l'ancien régime de rembourser la différence entre le prix réel et le prix d'achat, se référant à un précédent légal, en Grande-Bretagne, lorsque les prix de cession d'entreprises nationales ont été réévalués après coup de 23 % en 1997 (*Windfall Tax*). En fait, aucun cas n'a été enregistré.

La vente de Krivorojstal a marqué l'apogée de la campagne de révision des privatisations. On le sait, c'est le numéro un mondial de l'acier, Mittal Steel, qui a acquis aux enchères, le 24 octobre 2005, un peu plus de 93 % des parts de l'entreprise, réalisant la plus grande privatisation de l'histoire du pays, mais aussi la plus transparente et la plus professionnelle. Mittal Steel a offert 4,8 milliards de dollars pour Krivorojstal, lors d'une enchère retransmise en direct à la télévision ukrainienne.

La campagne de révision a créé une ambiance de nervosité extrême chez les entrepreneurs, surtout chez ceux de l'opposition qui ont réduit ou stoppé leurs projets d'investis-

sements. Le taux de croissance de la FBCF a été ramené à deux points en 2005, et la dégradation du climat économique a détourné du marché ukrainien les investisseurs potentiels, (à l'exception du secteur bancaire et de Krivorijstal), surtout ceux qui étaient venus de Russie. Les autorités « oranges » ont donc été obligées d'arrêter, à la fin de 2005, les discussions sur le sujet des reprivatisations en interdisant aux fonctionnaires de prononcer ce mot.

Faute d'une législation adéquate sur les relations de propriété, les entrepreneurs sont confrontés en permanence au risque de voir leur activité menacée de prédation par un concurrent, de prise de contrôle par un actionnaire plus puissant, ou d'être privés de liquidités par un client indélicat accumulant des arriérés. Il en résulte un climat peu favorable aux affaires. Une nouvelle loi sur les sociétés par actions a été soumise au Parlement mais n'a toujours pas été adoptée, parce que les grands groupes industriels et financiers ont tout intérêt au maintien de règles opaques qui leur permettent, par exemple, de racheter des entreprises à bas prix. Par ailleurs, des amendements à la loi sur le fonds de propriété d'Etat (organisme qui gère les entreprises nationalisées), destinés à améliorer la qualité de la gouvernance des entreprises publiques, n'ont pas été votés pour les mêmes raisons.

Le bilan des années 2005-2006 est très modeste, voir décevant : la petite privatisation selon les procédures standard et la grande privatisation ont été stoppées, les recettes de privatisation de 2005, en dehors de la vente de Krivorijstal, n'ont représenté que 11 % du total prévu. Le gouvernement espère des recettes d'au moins 2,1 milliards de hryvnas des privatisations en 2006, afin de combler partiellement le creusement des déficits publics. Mais au 1<sup>er</sup> septembre 2006, le fonds des biens d'Etat qui s'occupe d'organiser les privatisations n'avait versé au budget que 305 millions de hryvnas, soit 15 % de la somme escomptée. Des privatisations importantes étaient prévues en décembre 2006, mais on s'attend déjà à un manque de recettes à la hauteur d'au moins 1,5 milliard de hryvnas. Outre l'instabilité politique, la qualité du management par l'Etat a grandement contribué à cet échec. Pour la première fois dans l'histoire de l'Ukraine, voire en Europe de l'Est, le poste technique de « responsable principal » de la privatisation a été occupé par une politicienne qui a gagné sa réputation en

critiquant les privatisations de manière virulente. Valentina Semeniouk, chef de la commission spéciale sur les questions de privatisation de mai 2002 à avril 2005, est socialiste, ennemie déterminée de la grande privatisation, et l'auteur de plusieurs initiatives législatives contre la privatisation. La priorité de la présidente du fonds des biens d'Etat, en 2005-2006, a donc été l'utilisation efficace de la propriété de l'Etat et le contrôle des engagements sociaux des propriétaires des entreprises privatisées. On peut lui imputer de grands progrès dans ces directions. Le registre de la propriété de l'Etat a été enfin élaboré. Les recettes du budget (le loyer et les dividendes des entreprises étatiques) ont considérablement augmenté. Le contrôle des engagements sociaux sur les entreprises privatisées a été considérablement renforcé. En revanche, en suivant la loi mais en utilisant ses contradictions, elle a activement paralysé la préparation et la privatisation des entreprises stratégiques. Valentina Semeniouk collabore activement avec les syndicats opposés au processus. Selon elle, le but de la privatisation devrait être d'épurer le secteur étatique des entreprises non rentables et d'assortir cette privatisation d'engagements sociaux fermes et renforcés.

Enfin, le processus de privatisation a été entravé par le peu d'influence du Parlement et par la lutte au sein des élites politiques et économiques après la Révolution orange, qui a paralysé le travail des groupes de lobbying. Trente-sept initiatives législatives ont été destinées à préserver le *statu quo* et, dans la majorité des cas, à interdire la privatisation des entreprises.

Faut-il accélérer les privatisations ? Le renforcement du grand capital de l'Est, rangé derrière le parti de Victor Yanoukovitch après les élections parlementaires de mars 2006, doit évidemment relancer la grande privatisation, au détriment de l'efficacité et de la transparence de ce processus. Selon le nouveau gouvernement d'Ukraine, il s'agit d'un moyen efficace de désendetter l'Etat. Il sera donc le meilleur outil pour « monétiser des actifs », selon l'expression du ministre de l'Economie français Thierry Breton. Très optimiste, le gouvernement a fixé comme cible pour les recettes de la privatisation en 2007, 10 milliards de hryvnas et la création de financements spéciaux sur la base des recettes de privatisation (subventions à l'agriculture, financement

d'innovations et des crédits immobiliers, etc.). Parmi les initiatives législatives adoptées en 2006, on peut mentionner la décision du gouvernement de vendre les entreprises avec l'acquisition du terrain et la proposition du fonds des biens d'Etat d'introduire des actions minoritaires d'Etat (5-10 % du statut des entreprises) en bourses étrangères.

Enfin, signalons que le nouveau gouvernement envisage de prendre des dispositions afin de stimuler le développement de l'industrie. C'est ainsi qu'il prône la remise en place de taxes sur certaines importations – non précisées – afin de protéger les producteurs domestiques. Notons que cela ne peut-être efficace que si une telle protection est limitée dans le temps et réservée à des industries naissantes, et si elle n'est pas destinée à protéger des industries non rentables et certains intérêts privés. On annonce aussi le rétablissement des zones franches qui bénéficiaient sous la présidence de Leonid Koutchma d'abattements fiscaux considérables. Mais on notera que les oligarques ont usé et abusé alors de ces schémas « d'optimisation fiscale », engrangeant au passage des profits considérables.

### 3.– GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

En raison des élections présidentielles et parlementaires de 2004 à 2006, nombre de projets de réformes fiscales sont restés lettre morte ou se sont finalement réduits à quelques mesures de portée limitée, du fait de fortes résistances politiques ou sociales. De nouvelles modifications au régime fiscal et au système de sécurité sociale pour les entrepreneurs, adoptées en 2005, devaient permettre de diminuer grandement les réductions d'impôts. Mais le bon recouvrement des recettes fiscales a été pénalisé par le fait que plus d'un tiers des sociétés ont déclaré des pertes en 2003-2005. Le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques doit passer de 13 % à 15 % en 2007. Le remboursement de la TVA aux exportateurs pose également problème du fait d'inefficiences et de la fraude (9 milliards de hryvnas).

La réglementation fiscale de l'Ukraine est des plus complexes (quatre-vingt dix-huit impôts différents) et les firmes ukrainiennes doivent consacrer de nombreuses heures aux formulaires légaux. Selon la Banque mondiale

les entreprises doivent reverser à l'Etat 60 % de leur revenu et les charges fiscales sont passées de 35 % du PIB en 2004 à 41,3 % en 2005. Une réforme fiscale, très attendue par les investisseurs, a été présentée en août 2006, avec à la clé, dès 2007, une baisse de 25 % à 20 % des taxes sur les profits des entreprises et une baisse de la TVA de 20 à 18 %. Une des principales tâches qui attendent le gouvernement est de poursuivre la rationalisation de la fiscalité et de la réglementation relatives aux entreprises, en particulier dans le but d'alléger la charge administrative pesant sur les petites et moyennes entreprises.

### 4.– EQUILIBRES SOCIAUX

A l'occasion des élections présidentielle et parlementaire, l'Ukraine a connu une hausse très significative des dépenses sociales et des revenus réels de la population. C'est ainsi que les ressources de l'Etat dirigées vers le secteur social ont représenté 81 % des dépenses budgétaires en 2005. Une part très conséquente de ces dépenses a été consacrée au financement de programmes sociaux, en particulier pour améliorer les services de soins médicaux, notamment en ce qui concerne la lutte contre le sida, l'encadrement des personnes handicapées et la santé maternelle et infantile, ainsi qu'à l'augmentation des rémunérations du personnel médical. Par ailleurs, le salaire minimum et les pensions ont été relevés. Toutefois, la réforme de l'habitat et l'introduction de l'assurance médicale obligatoire ont été gelées en 2005.

Cependant le financement de l'augmentation des dépenses sociales n'est pas toujours assuré. C'est ainsi que, alors que la très forte revalorisation des retraites a porté ce poste de 9 % du PIB en 2003 à 15 % en 2005 – proportion très élevée par rapport aux autres pays –, le problème du financement de ces retraites n'a pas trouvé sa solution et le déficit du régime de retraites devrait atteindre 11 milliards de hryvnas en 2006. Les besoins de financements futurs du régime de retraite risquent donc d'évincer les autres priorités de dépenses, en particulier dans le domaine de l'éducation, de la santé et des infrastructures, et d'imposer une lourde charge fiscale supplémentaire à une économie formelle déjà surtaxée. La mise en œuvre du deuxième stade de la réforme des retraites qui prévoit l'introduction de retraites

complémentaires avec la création de fonds de pension privés a été reportée.

## 5.- RÉFORME DE L'AGRICULTURE

L'Etat est souvent accusé de ne pas avoir de stratégie de développement agricole. Ce reproche est justifié, mais la formulation d'une telle stratégie est délicate : alors que l'Ukraine est sur le point d'adhérer à l'OMC, de plus en plus de voix, émanant non seulement des députés agrariens, mais aussi des agriculteurs capitalistes, s'élèvent pour réclamer un soutien de l'Etat, sous forme d'aides et de subventions (1,1 milliard de dollars auxquels s'ajoutent 0,65 milliard de dollars en avantages fiscaux en 2006). Les mesures devant permettre de passer du panier « jaune » (limité par les règles de l'OMC) au panier « vert » (subventions autorisées par l'OMC, innovations dans le domaine agricole, protection des terres, etc.) ne sont toujours pas définies. Il manque encore un programme d'ensemble comprenant les dispositions d'application du code foncier – il a été voté en 2001, ainsi que les lois sur le marché foncier, la création d'un cadastre foncier moderne et celle d'un registre des droits de propriété unifié – nécessaires pour assurer sa

bonne mise en œuvre. Les politiques qui en sont chargées sont complexes et requièrent des mesures tant juridiques (cadastre, réglementation foncière, occupation des sols) que techniques, que ce soit dans le domaine de l'aménagement du territoire (infrastructures de transport, régime en eau des sols), de celui de l'environnement (protection des eaux, des sols, des paysages et de la biodiversité) ou de l'agriculture proprement dite (réorganisation des terres, amélioration et fertilisation des sols, rotation des cultures, etc.). La Charte de l'unité nationale, signée par les partis gouvernementaux en août 2006, prévoit la prolongation du moratoire sur la vente des terres jusqu'à 2008, voir plus. Ce moratoire ne permet pas l'émergence d'un véritable marché foncier en Ukraine (estimé à 50 milliards de dollars) et ne met pas fin aux incertitudes juridiques qui déséquilibrent le secteur en favorisant le marché noir. Au 1<sup>er</sup> septembre 2006, on enregistrait 95 000 donations de terre, 2 500 échanges de terre contre d'autres biens et 13 000 ventes de biens fonciers.

# Ukraine

## III.– Principaux indicateurs économiques

**Tableau 1 – Evolution annuelle des principaux agrégats (variations en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2006(p)
PIB	9,2	5,2	9,4	12,1	2,6	6,5
Production industrielle	14,3	7,0	15,8	12,5	3,1	6,5
Formation brute de capital fixe	20,8	8,9	31,3	28,0	1,9	15
Consommation des ménages	9,6	9,5	12,4	15,1	15,9	14
Prix à la consommation	12,0	0,8	5,2	9,0	13,5	8,5
Salaire réel moyen	20,7	20,0	16,7	17,0	20,4	18,5
Solde des administrations publiques	-0,3	0,7	-0,2	-3,2	-1,9	-2,5
Taux de chômage (en % de la pop. active)						
– chômeurs enregistrés en fin d'année	3,7	3,8	3,6	3,5	3,1	2,9
– moyenne annuelle sur base enquêtes emploi	10,9	9,6	9,1	8,6	7,2	6,8

Sources : WIIW, ICPS

(e) : estimation ; (p) : prévision ICPS

**Tableau 2 – Balances extérieures, réserves et endettement (variations en % par rapport à l'année précédente)**

	2001	2002	2003	2004	2005(p)	2006(e)
Exportations de marchandises	12,1	3,6	6,3	28,0	4,4	3
Importations de marchandises	16,6	0,9	8,1	16,3	21,4	14
Balance commerciale (millions d'euros)	221	752	458	3011	-911	-4000
Balance courante (en % du PIB)	3,7	7,5	5,8	10,6	3,1	-1,2
Réserves de la Banque centrale, or exclu (milliards d'euros)	3,35	4,09	5,39	6,84	16,2	13,8
Dette extérieure brute (milliards d'euros)	13,79	12,25	19,06	22,53	32,82	-

Sources : WIIW, ICPS

(e) : estimation ; (p) : prévision