



Études économiques de l'OCDE BULGARIE

AVRIL 2023 (VERSION ABRÉGÉE)



Études économiques de l'OCDE : Bulgarie 2023 (version abrégée)

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

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

Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2023), *Études économiques de l'OCDE : Bulgarie 2023 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5d894604-fr>.

ISBN 978-92-64-39778-1 (pdf)
ISBN 978-92-64-37064-7 (HTML)
ISBN 978-92-64-69898-7 (epub)

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

Études économiques de l'OCDE : Bulgarie
ISSN 1995-3577 (imprimé)
ISSN 1999-0634 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © anselmus/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

Cette *Étude économique* a été préparée par Margit Molnar, Michael Abendschein et Zvezdelina Zhelyazkova, sous la direction de Sebastian Barnes. Klaus Pedersen et Lutecia Daniel ont contribué aux travaux de recherche. Nathalie Bienvenu, Gemma Martinez et Karimatou Diallo ont apporté leur concours pour la mise en forme du document.

Jean-Christophe Dumont, Ben Game, Arijete Idrizi, Thomas Liebig, Marius Luske, Judd Ormsby, Emilia Soldani et Theodora Xenogiani ont contribué à l'*Étude* en y apportant d'utiles commentaires.

Le 25 janvier 2022, le Conseil de l'OCDE a décidé d'ouvrir des discussions d'adhésion avec la Bulgarie ainsi qu'avec cinq autres pays (l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, la Croatie, le Pérou et la Roumanie). Le 10 juin 2022, le Conseil au niveau des Ministres a adopté la feuille de route pour le processus d'adhésion de la Bulgarie [C/MIN(2022)22/FINAL], qui définit les modalités, les conditions et le processus d'adhésion de la Bulgarie. Conformément à cette feuille de route, 25 comités techniques de l'OCDE, composés d'experts de chacun des 38 Membres de l'OCDE, procéderont à une évaluation approfondie de la législation, des politiques et des pratiques de la Bulgarie au regard des instruments juridiques de l'OCDE et des meilleures politiques et pratiques de l'OCDE couvrant de multiples domaines de la politique gouvernementale, y compris la politique économique, mais aussi le marché du travail et la politique sociale, l'éducation et la santé.

L'objectif primordial du processus d'adhésion à l'OCDE est de promouvoir la convergence de la Bulgarie avec les normes, les meilleures politiques et les meilleures pratiques de l'OCDE, ce qui se traduira par de meilleurs résultats pour les Membres de l'OCDE ainsi que pour la Bulgarie et ses citoyens. Tout au long du processus d'adhésion, l'OCDE travaillera en étroite collaboration avec la Bulgarie pour soutenir l'adoption de réformes durables à cette fin.

L'*Étude économique de la Bulgarie* a été examinée lors de la réunion du Comité d'Examen du Développement Économique le 7 mars 2023, et est publiée sous la responsabilité du Secrétaire Général de l'OCDE. Les données utilisées dans ce rapport ont été collectées jusqu'à la date du 24 mars 2023. La précédente *Étude économique* consacrée à la Bulgarie a été publiée en janvier 2021. Des informations sur les autres *Études* et sur leurs modalités de préparation sont disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/etudes.

La publication du présent document, ainsi que l'analyse et les recommandations qu'il contient, ne préjugent en rien des résultats de l'examen de la Bulgarie par le Comité d'Examen du Développement Économique dans le cadre de [son processus d'adhésion à l'OCDE](#).

Table des matières

Avant-propos	3
Résumé	8
1 Principaux éclairages sur l'action publique	15
Introduction	15
La crise énergétique a créé de nouveaux défis après la pandémie	17
Le système bancaire est bien capitalisé mais pâtit de la hausse des taux d'intérêt et de l'endettement	28
Les autorités doivent concevoir les aides budgétaires avec soin, tout en veillant à ce que les finances publiques soient saines	31
Intensifier les réformes pour rendre la croissance plus forte et plus durable	47
Bibliographie	74
GRAPHIQUES	
Graphique 1. La convergence a ralenti	9
Graphique 2. L'envolée des prix de l'énergie a poussé l'inflation à la hausse	9
Graphique 3. La moitié des contribuables déclarent percevoir le salaire minimal	11
Graphique 4. De nombreuses personnes instruites ne travaillent pas	12
Graphique 5. Le charbon reste une source d'énergie essentielle	12
Graphique 1.1. Le PIB réel par habitant est relativement faible et converge lentement vers celui des pays plus avancés	16
Graphique 1.2. La forte hausse des exportations et de la consommation privée a limité le ralentissement de la croissance	17
Graphique 1.3. L'inflation globale est montée en flèche mais semble avoir atteint son point culminant	20
Graphique 1.4. Les rémunérations réelles ont continué d'augmenter	20
Graphique 1.5. Les salaires réels ont fortement augmenté mais le chômage des jeunes reste relativement élevé	22
Graphique 1.6. Les pénuries de main-d'œuvre sont globalement faibles	23
Graphique 1.7. Le recrutement d'un personnel qualifié est un problème majeur pour les entreprises	24
Graphique 1.8. Le taux de vaccination contre le COVID-19 et la confiance dans ces vaccins sont très faibles	26
Graphique 1.9. Les grands États voisins et membres de l'UE sont les principaux partenaires commerciaux	27
Graphique 1.10. Les taux d'intérêt ont augmenté et les écarts de rendement se sont creusés	28
Graphique 1.11. Le système bancaire est bien capitalisé et liquide	29
Graphique 1.12. La part des prêts non performants est élevée mais en baisse	29
Graphique 1.13. Les prêts aux ménages et les prix de l'immobilier ont augmenté rapidement	30
Graphique 1.14. Les fonds de l'UE ont été une source importante de financement des investissements	34
Graphique 1.15. L'inversion de l'émigration pourrait maintenir la dette sur une trajectoire viable	37
Graphique 1.16. La taille du secteur public est relativement contenue	41
Graphique 1.17. Une part substantielle des dépenses publiques est consacrée aux rémunérations et aux achats des administrations, tandis que les dépenses d'éducation restent relativement faibles	41

Graphique 1.18. Les impôts indirects constituent la principale source de recettes publiques	42
Graphique 1.19. Le coin fiscal global est relativement peu élevé	43
Graphique 1.20. La moitié des contribuables déclarent des revenus correspondant au salaire minimum	44
Graphique 1.21. Le salaire minimum est relativement faible	45
Graphique 1.22. Le système d'impôts et de transferts ne réduit guère les inégalités de revenu disponible	47
Graphique 1.23. La productivité totale des facteurs est devenue le principal contributeur à la croissance	48
Graphique 1.24. La Bulgarie est à la traîne des quatre pays de Visegrad ainsi que d'autres en matière de productivité du travail	49
Graphique 1.25. Les régions du sud sont plus productives et la main-d'œuvre y est utilisée de façon plus efficace	49
Graphique 1.26. Le stock de capital est faible	51
Graphique 1.27. La plupart des actifs sont diplômés de l'enseignement secondaire	52
Graphique 1.28. Le régime d'insolvabilité est restrictif	55
Graphique 1.29. Les procédures de restructuration sont lourdes	56
Graphique 1.30. La taille du secteur des entreprises publiques augmente et de nombreux ministères en assument la tutelle	57
Graphique 1.31. Éléments de passif éventuel liés aux entreprises publiques, en % du PIB	58
Graphique 1.32. Les approvisionnements en produits énergétiques d'origine fossile sont responsables d'une grande partie des émissions de gaz à effet de serre	61
Graphique 1.33. Malgré le recul de l'intensité énergétique et la progression des énergies renouvelables, il y a matière à aller plus loin	63
Graphique 1.34. Le niveau de corruption perçue est élevé, s'agissant notamment de la corruption au sein de l'appareil législatif ainsi que du détournement de fonds et de la corruption dans le secteur public	65
Graphique 1.35. La Bulgarie se conforme globalement aux normes de transparence fiscale mais elle doit redoubler d'efforts en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux	66

TABLEAUX

Tableau 1. La croissance a ralenti, mais va redémarrer	9
Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	25
Tableau 1.2. Événements susceptibles de modifier sensiblement les perspectives	26
Tableau 1.3. Effets estimés de certaines réformes structurelles	40
Tableau 1.4. Les recettes collectées pourraient être nettement plus importantes	46
Tableau 1.5. Effet estimé des réformes structurelles sur le PIB par habitant	53
Tableau 1.6. Recommandations antérieures concernant la réglementation relative à l'entrée des entreprises sur le marché et à leur sortie et mesures prises	56
Tableau 1.7. Recommandations antérieures concernant la réforme des entreprises publiques et mesures prises	59
Tableau 1.8. Recommandations précédemment formulées au sujet de la transition énergétique et mesures prises	64
Tableau 1.9. Recommandations antérieures concernant la lutte contre la corruption et mesures prises	71
Tableau 1.10. Principales recommandations à l'intention des pouvoirs publics issues du chapitre « Principaux éclairages sur l'action publique » (Principales recommandations en gras)	72

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>




<https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un **StatLink**  sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Statistiques de base de la Bulgarie, 2021

Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE¹

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL					
Population (millions)	6.5 ²³		Densité de population par km ²	63.4	(38.7)
Moins de 15 ans (%)	14.0	(17.4)	Espérance de vie (années, 2020)	73.6	(79.0)
Plus de 65 ans (%)	22.4	(17.7)	Hommes (2020)	69.9	(76.2)
Stock de migrants internationaux (% de la population, 2019)	2.4	(13.2)	Femmes (2020)	77.5	(82.0)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	-0.7	(0.5)	Dernières élections législatives		10. 2022
ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (%)		
À prix courants (milliards USD)	83.9		Agriculture, sylviculture et pêche	5.0	(2.6)
À prix courants (milliards BGN)	138.6		Industrie, dont construction	23.8	(26.6)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	2.5	(1.6)	Services	71.2	(70.8)
Par habitant (milliers USD, à PPA)	28.0	(50.8)			
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES En pourcentage du PIB					
Dépenses	40.7	(46.4)	Dette financière brute	35.1	(110.4)
Recettes	36.8	(38.8)	Dette financière nette	4.9	(70.6)
COMPTES EXTÉRIEURS					
Taux de change (BGR/USD)	1.65		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change à PPA (USD = 1)	0.72		Produits manufacturés	23.3	
En pourcentage du PIB			Machines et matériel de transport	22.5	
Exportations de biens et de services	62.2	(29.8)	Articles manufacturés divers	13.9	
Importations de biens et de services	59.8	(29.9)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	-0.5	(0.2)	Machines et matériel de transport	26.2	
Position extérieure globale nette	-14.4		Produits manufacturés	16.9	
			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	15.0	
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION					
Taux d'emploi (15 ans ou plus, %)	52.3	(56.2)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	5.3	(6.1)
Hommes	58.6	(64.1)	Chômage des jeunes (15-24 ans, %)	15.8	(12.8)
Femmes	46.6	(48.7)	Chômage de longue durée (1 an et plus, %)	2.6	(1.7)
Taux d'activité (15 ans et plus, %)	55.3	(60.3)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (% , 2017, OCDE : 2021)	24.7	(39.9)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 619	(1 716)	Dépenses intérieures brutes de R-D (% du PIB, 2020)	0.9	(3.0)
ENVIRONNEMENT					
Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep, 2020 ; OCDE : 2021)	2.5	(3.8)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2020, OCDE : 2021)	4.8	(7.9)
Énergies renouvelables (% , 2020, OCDE : 2021)	14.0	(11.6)	Ressources intérieures renouvelables en eau douce par habitant (milliers de m ³ , 2019)	3.0	
Exposition à la pollution atmosphérique (% de la population exposé à une concentration en PM _{2.5} > 10 µg/m ³ , 2019)	99.8	(61.7)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2020 ; OCDE : 2020)	0.4	(0.5)
SOCIÉTÉ					
Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2019, OCDE : dernières données disponibles)	0.402	(0.315)	Résultats scolaires (score au PISA, 2018)		
Taux de pauvreté relative (% , 2019, OCDE : 2018)	17.6	(11.7)	Compréhension de l'écrit	420	(485)
Revenu disponible médian des ménages à PPA (milliers USD, 2019, OCDE : 2018)	13.1	(25.5)	Culture mathématique	436	(487)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Culture scientifique	424	(487)
Santé (2020)	8.5	(9.7)	Proportion de femmes au Parlement (%)	23.8	(32.4)
Retraites (OCDE : 2019)	16.7	(9.5)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	0.1	(0.4)
Éducation (% du RNB, 2020)	4.0	(4.4)			

1 L'année est indiquée entre parenthèses lorsqu'elle diffère de celle qui figure dans le titre du présent tableau.

2 Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles pour les pays de l'OCDE est calculée lorsque ces données existent pour au moins 80 % des pays membres.

3 Office national de la statistique bulgare, recensement de la population de 2021.

Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie (AIE), Organisation internationale du travail (OIT), Fonds monétaire international (FMI), Organisation des Nations Unies (ONU), Banque mondiale et Office statistique national bulgare, recensement de la population de 2021.

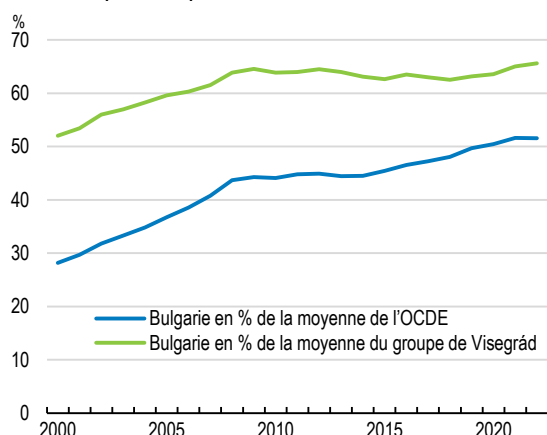
Résumé

Le redressement robuste de l'économie bulgare a été interrompu par la crise énergétique mondiale


La convergence économique de la Bulgarie par rapport à des économies plus avancées s'est poursuivie au cours de la dernière décennie, qui a vu la croissance du PIB s'établir en moyenne à 2.3 %. En 2019, la Bulgarie était parvenue à un niveau correspondant à la moitié du revenu disponible moyen par habitant de la zone OCDE, mais sa convergence a été plus lente qu'avant la crise financière mondiale, et elle n'a pas réussi à dépasser des pays comparables à plus haut revenu (Graphique 1).

Graphique 1. La convergence a ralenti

Revenu disponible par habitant



Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112 (base de données).

StatLink  <https://stat.link/3to7qr>

La hausse des prix de l'énergie, aggravée par la guerre d'agression contre l'Ukraine menée par la Russie, ainsi que le fléchissement de la demande mondiale, pèseront sur la croissance en 2023 (Tableau 1). L'économie bulgare était en train de rebondir après la pandémie lorsqu'elle a dû affronter, en février 2022, les nouvelles difficultés causées par la guerre en Ukraine. Dans la mesure où la plupart des approvisionnements énergétiques proviennent du charbon et de l'énergie nucléaire produits dans le pays, la dépendance au gaz russe était plus limitée que dans de nombreux autres pays. À l'exception du combustible nucléaire et du pétrole, la Bulgarie n'avait que des liens commerciaux modestes avec la Russie. L'interconnexion avec certains pays voisins a poussé les prix de l'électricité à la hausse sur le

marché intérieur et stimulé les exportations d'énergie, faisant de la Bulgarie le troisième exportateur d'électricité en Europe. Après avoir fortement rebondi en 2021, la croissance a ralenti pour s'établir à 3.4 % en 2022 et elle devrait fléchir encore en 2023, avant de repartir ensuite à la hausse.

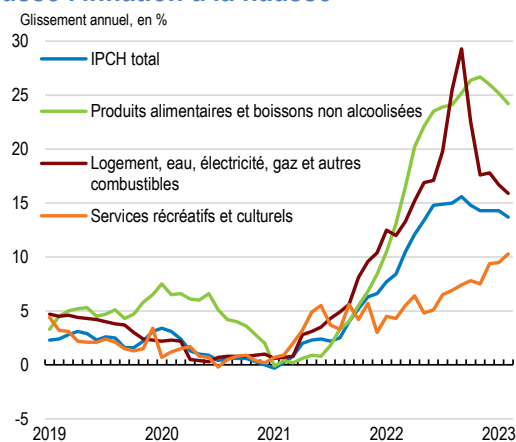
L'augmentation mondiale des prix de l'énergie et des produits alimentaires a hissé l'inflation à des niveaux inédits depuis plusieurs décennies (Graphique 2), mais l'inflation globale commence à refluer très progressivement, sur fond de modération des prix de l'énergie. L'inflation s'est généralisée et l'inflation sous-jacente a accéléré en 2022 à cause d'effets indirects provoqués par l'augmentation des prix de l'alimentation et de l'énergie, la vigueur de la consommation privée et la croissance robuste des salaires.

Tableau 1. La croissance a ralenti, mais va redémarrer

	2021	2022	2023	2024
PIB réel aux prix du marché (variation annuelle en pourcentage)	7.6	3.4	1.9	3.2
Indice des prix à la consommation (variation en %)	3.3	15.3	8.2	4.4
Taux de chômage (% de la population active)	5.3	4.3	4.5	4.2
Dette brute des administrations publiques (% du PIB)	35.1	37.2	39.6	41.8

Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112 (base de données).

Graphique 2. L'envolée des prix de l'énergie a poussé l'inflation à la hausse



Source : Office statistique national bulgare.

StatLink  <https://stat.link/hv4kt1>

La dynamique des salaires est forte. Ces dernières années, les salaires réels ont fortement progressé, soutenus par des gains de productivité et des pénuries de main-d'œuvre. En 2022, la perte de pouvoir d'achat attribuable à l'inflation a été en partie compensée par une croissance des salaires nominaux vigoureuse et généralisée, ainsi que par des ajustements à la hausse des transferts sociaux. Les autorités ont relevé le salaire minimum d'environ 10 % en 2022, puis à nouveau de 10 % en janvier 2023. Dans le contexte actuel, ces évolutions risquent d'alimenter indirectement l'inflation.

En Bulgarie, les conditions monétaires sont calquées sur celles de la zone euro via un système de caisse d'émission. Le lev bulgare fait partie du mécanisme de change européen II (MCE II) depuis juillet 2020 et actuellement, les autorités visent une adoption de l'euro en janvier 2025. La caisse d'émission a contribué à assurer une situation macroéconomique saine et un taux de change stable, mais ce dispositif laisse un rôle central à la politique budgétaire pour ce qui est de gérer l'inflation.

Les aides à court terme doivent être soigneusement conçues, et il faut veiller à placer les finances publiques sur une trajectoire saine.

Grâce à la discipline budgétaire, la dette publique est modeste. La crise du COVID étant passée et les aides énergétiques pouvant être financées grâce à des recettes exceptionnelles, le déficit est en train de se réduire. Toutefois, les tensions sur les dépenses provoquées par le vieillissement démographique, l'amélioration des infrastructures et le relèvement des compétences devront être financées par un renforcement de l'efficacité du recouvrement des impôts et une augmentation des taxes environnementales.

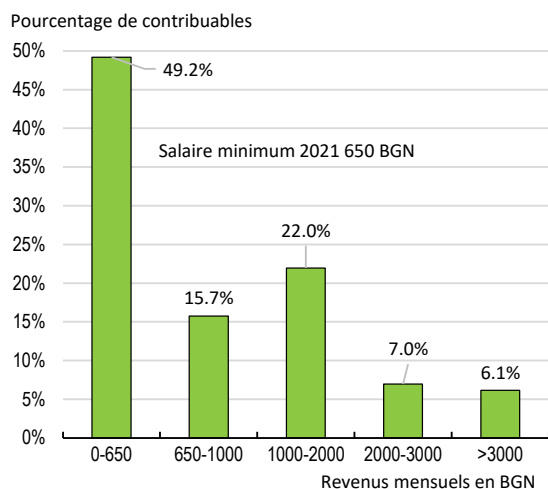
Un gel temporaire des prix de l'énergie et de l'eau en faveur des ménages, un mécanisme de subventions énergétiques destiné aux industries consommatrices d'électricité et d'autres mesures visant les gros consommateurs d'énergie ont été mis en place

pour amortir les effets de la crise énergétique. Certaines mesures sont ciblées, mais la plupart d'entre elles ne le sont pas, ce qui réduit les signaux-prix pour les consommateurs. Le déficit des administrations publiques a été réduit, passant selon les estimations de 3.9 % en 2021 à 2.9 % en 2022. Mieux cibler les aides sur les plus vulnérables et faire en sorte qu'elles accompagnent les incitations à faire des économies d'énergie contribuerait à limiter les effets inflationnistes de la politique budgétaire.

La dette publique est peu élevée, mais les dépenses liées au vieillissement démographique augmentent, et dans plusieurs domaines, une augmentation des dépenses sociales pourrait renforcer la croissance et améliorer la situation sociale. Des dépenses plus importantes doivent être consacrées à l'éducation, pour en améliorer la qualité, et aux infrastructures, pour répondre aux importants besoins en la matière. La Bulgarie devrait recevoir d'importants montants issus de fonds de l'UE pendant la programmation en cours, mais elle n'a pas de stratégie globale d'investissement public. Le conseil budgétaire pourrait jouer un rôle accru dans la mise en place d'une approche à long terme de la politique budgétaire.

Les besoins de dépenses courantes supplémentaires pourraient être financés par une amélioration de l'efficacité du recouvrement des recettes et par l'imposition de taxes environnementales, d'impôts fonciers et de droits de succession. L'économie informelle est d'une grande ampleur, et prend notamment la forme de salaires versés en partie sous la forme « d'enveloppes » non déclarées. La moitié des contribuables déclarent des revenus correspondant au salaire minimum (Graphique 3). Réduire la sous-déclaration des revenus aux fins de l'imposition et des cotisations de sécurité sociale, rendre plus difficile le transfert de bénéfices à l'étranger pour les entreprises multinationales, améliorer la discipline fiscale concernant la TVA et envisager de transférer à l'administration centrale la responsabilité administrative de la collecte des impôts fonciers sont autant de mesures qui pourraient rapporter des recettes supplémentaires.

Graphique 3. La moitié des contribuables déclarent percevoir le salaire minimal



Source : Agence nationale des contributions.

StatLink  <https://stat.link/fd0gl7>

Des réformes structurelles permettraient de stimuler la croissance

La croissance est bridée par le faible niveau de l'investissement et par des tendances démographiques défavorables. Ces dernières années, la productivité a été le principal moteur de la croissance, mais un programme ambitieux de réformes structurelles pourrait l'améliorer encore.

Le taux d'investissement, qui est de 20 % du PIB, est relativement faible, mais à 3.4 %, l'investissement public est conforme à la moyenne de l'OCDE. Pour attirer des capitaux privés, il faudrait rationaliser les procédures relatives à l'entrée et à la sortie des entreprises. Sur le plan de l'éducation, les résultats se sont améliorés et parmi les cohortes les plus jeunes, on compte 40 % de diplômés de l'enseignement supérieur. Améliorer encore et rehausser la qualité des résultats scolaires permettrait d'enregistrer d'importants gains de productivité à long terme.

La corruption implique des coûts de transaction élevés pour les entreprises. La protection des lanceurs d'alerte est désormais inscrite dans la loi. Cependant, le système de détection et d'enquête concernant les faits de corruption est fragmenté, et comporte certaines zones grises. La création d'un nouvel organisme doté de pouvoirs d'investigation est la bienvenue, mais une plus grande

transparence et une réglementation plus stricte permettraient plus facilement de repérer les cas de corruption et d'en faire état. Les enquêtes devraient pouvoir être menées sans obstruction et il faudrait prévoir des mécanismes efficaces permettant d'enquêter sur le procureur général.

La Bulgarie voit sa main-d'œuvre se réduire et vieillir

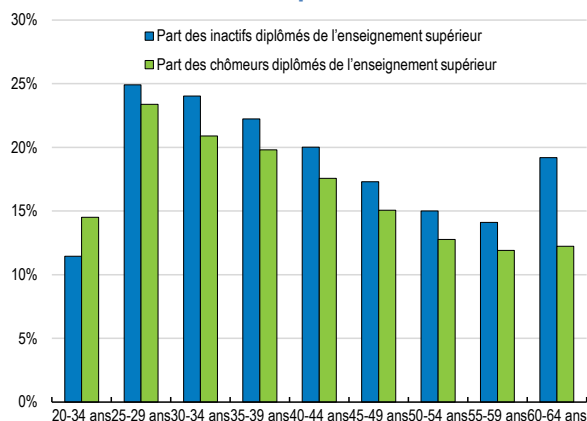
Depuis 2010, la population d'âge actif a diminué d'environ 19 %, tandis que le nombre de personnes de plus de 65 ans augmentait de 12.6 %. Ces évolutions démographiques défavorables réduisent le potentiel de croissance de l'économie.

Le taux de fertilité moyen, qui ressort à 1.58, est proche de la moyenne de l'OCDE, mais masque des taux de natalité faibles chez les femmes instruites, qui ont moins d'enfants qu'elles ne le souhaiteraient. Du fait du taux d'emploi solide des femmes occupant des postes de direction et de leur proportion élevée, ainsi que du faible écart salarial mesuré entre les femmes et les hommes, le coût d'opportunité de la maternité est élevé pour les femmes très qualifiées. Il n'existe pas de structures d'accueil des jeunes enfants partout dans le pays, et leur qualité n'est souvent pas jugée appropriée. Par ailleurs, de nombreux enfants appartiennent à des foyers défavorisés.

L'émigration nette contribue depuis des décennies à la diminution de la population. Il faudrait envisager de déployer des efforts plus ciblés et plus ambitieux pour faire de la Bulgarie un pays où il fait bon vivre et pour encourager des travailleurs à s'y rendre, notamment en s'engageant davantage auprès de la diaspora afin d'inciter au retour et en revoyant les politiques d'immigration.

Bien que la population diminue, beaucoup de personnes sont sans travail. Du fait de l'absence de structures d'accueil de jeunes enfants et de personnes âgées, beaucoup de Bulgares, surtout des femmes, s'occupent de leurs proches et restent en dehors de la population active. Un sixième de la main-d'œuvre touche des prestations d'invalidité, qui sont plus généreuses que l'aide sociale et n'obligent pas à s'inscrire à l'agence pour l'emploi.

Graphique 4. De nombreuses personnes instruites ne travaillent pas



Source : Office national de la statistique bulgare, recensement de la population de 2021.

StatLink  <https://stat.link/u752od>

Aucune formation pratique n'est prévue dans l'enseignement supérieur et professionnel. Une fraction importante des inactifs et des chômeurs est constituée de diplômés de l'enseignement supérieur, en particulier dans les cohortes les plus jeunes (Graphique 4). L'enseignement supérieur s'est développé rapidement, mais la qualité n'a pas suivi, et il n'est pas axé sur la pratique. La formation professionnelle ne permet souvent pas aux élèves d'acquérir des compétences pratiques, car elle n'est pas toujours dispensée en milieu professionnel.

La Bulgarie doit se doter d'une stratégie pour atteindre la neutralité carbone

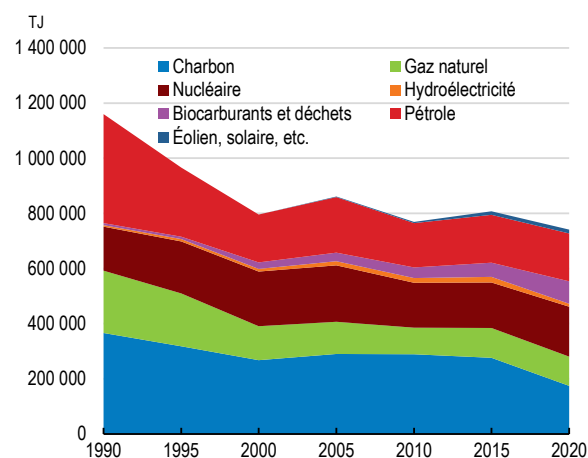
L'intensité énergétique de l'économie a diminué dans les années 2000 mais s'est stabilisée depuis lors. Les émissions, imputables surtout aux secteurs de l'énergie et des transports, se

situent à des niveaux élevés depuis deux décennies. Une stratégie globale visant à atteindre la neutralité en gaz à effet de serre d'ici à 2050 reste encore à définir.

Malgré une baisse sensible au cours des dernières décennies (Graphique 5), le charbon reste une source d'énergie majeure, et aucune feuille de route n'a été établie en vue de son abandon progressif. L'énergie nucléaire, en tant que source d'électricité de base, joue un rôle essentiel dans la transition énergétique de la Bulgarie. L'investissement dans les énergies renouvelables, qui représentent un cinquième des approvisionnements énergétiques, doit accélérer. Il faut aussi investir dans la modernisation du réseau et le développement des installations de stockage pour généraliser le recours à des énergies de sources renouvelables.

Graphique 5. Le charbon reste une source d'énergie essentielle

Total des approvisionnements en énergie



Source : AIE, World Energy Statistics and Balances <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/world-energy-statistics-and-balances>.

StatLink  <https://stat.link/5jg0t7>

Principales conclusions et principales recommandations

Principales conclusions	Principales recommandations
Faire face à l'inflation élevée, gérer les finances publiques et satisfaire les besoins de dépenses à long terme	
L'inflation est élevée et la croissance des salaires nominaux est forte, dans un contexte où le pays s'est doté d'une caisse d'émission. Le ratio d'endettement est peu élevé, mais le solde budgétaire sous-jacent pourrait s'être dégradé ces dernières années.	Se tenir prêt à resserrer la politique budgétaire si l'inflation reste forte.
Les mesures de soutien prises face à la crise du coût de la vie sont pour la plupart non ciblées et faussent les signaux-prix.	Mieux cibler les mesures de soutien aux ménages et aux entreprises sur les plus vulnérables et veiller à ce qu'elles incitent à économiser l'énergie.
L'activité informelle est très répandue, et les incitations à minorer les salaires déclarés sont fortes.	Mieux sensibiliser aux conséquences de la sous-déclaration des salaires, renforcer la discipline, passer au numérique pour les déclarations et renforcer les incitations à déclarer les salaires réels.
Plusieurs entreprises étrangères procèdent à des transferts de bénéfices, il existe des fraudes à la TVA et la délégation, au niveau infranational, de la perception des impôts fonciers rend le recouvrement moins efficace.	Renforcer la discipline fiscale et l'efficacité du recouvrement des impôts sur les bénéfices, des taxes sur la valeur ajoutée et des impôts fonciers.
Les tensions sur les dépenses liées au vieillissement, à la santé et à l'éducation, ainsi qu'aux infrastructures et à la transition verte, sont en augmentation.	Mettre en place une stratégie budgétaire à moyen et à long terme établissant un lien entre les dépenses et les ressources.
Le coût du capital est relativement faible par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays, mais les incertitudes et l'absence de stratégie publique à long terme en matière d'investissement dans les infrastructures freine l'investissement.	Évaluer les besoins d'infrastructures et d'autres dépenses d'investissement sur un horizon de moyen à long terme, et préparer une stratégie d'investissement public fondée sur une analyse coûts-avantages.
Améliorer le climat des affaires	
Pour créer une société à responsabilité limitée, il faut prendre contact avec plusieurs organismes et respecter des exigences minimales de fonds propres, et le processus est coûteux.	Mettre en place un guichet unique pour la création d'entreprises et en réduire les coûts.
La liquidation des PME est un processus lourd, ce qui rend leur sortie difficile.	Introduire une procédure simplifiée de liquidation des PME.
Accroître le nombre de travailleurs en améliorant l'emploi et en augmentant les revenus	
La garde d'enfants est désormais gratuite dans les structures publiques, mais l'offre est inférieure à la demande.	Garantir l'accès, dans tout le pays, à des services subventionnés de qualité pour la garde des enfants.
La Stratégie migratoire 2021-25 vise à inciter les Bulgares vivant à l'étranger et les travailleurs étrangers à venir en Bulgarie, mais seul un petit nombre reviennent s'y installer.	Élaborer un ensemble complet de mesures, comprenant la fourniture d'informations sur les emplois et d'un accompagnement concernant les obligations administratives à remplir pour s'installer ou se réinstaller en Bulgarie.
Les prestations d'aide sociale sont peu élevées et leur couverture est faible, tandis qu'un grand nombre de personnes d'âge actif perçoivent une pension d'invalidité et ne travaillent pas.	Procéder à une refonte du système de protection sociale pour améliorer l'aide sociale, en augmentant les efforts déjà engagés pour relever les prestations afin de se rapprocher du seuil de pauvreté tout en améliorant les mesures d'activation.
Les incitations à s'inscrire auprès de l'agence pour l'emploi sont limitées. Une partie de la population n'a pas d'assurance-maladie.	Renforcer les incitations à s'inscrire auprès de l'agence pour l'emploi, notamment en améliorant la formation, et envisager d'offrir une couverture santé (sociale) minimale aux personnes qui s'inscrivent, avec une limite de six mois.
Un sixième de la population d'âge actif perçoit des prestations d'invalidité et ne fait pas partie de la population active.	Mettre en œuvre des mesures d'activation pour les personnes aptes à travailler en faisant régulièrement évaluer les incapacités par des experts indépendants.
L'enseignement professionnel n'est pas toujours dispensé en milieu professionnel. Lorsqu'ils obtiennent leur diplôme, les étudiants n'ont que des compétences pratiques limitées, si bien que les autorités doivent encore dépenser de l'argent pour les former ou leur proposer un emploi subventionné.	Intensifier la coopération entre les autorités locales et le secteur privé afin de développer la formation professionnelle en entreprise dans tout le pays. Associer les entreprises à la conception des programmes d'enseignement.
Accélérer la transition verte	
Un certain nombre de mesures et d'objectifs ont été adoptés, mais il n'existe pas de stratégie globale de transition verte.	Élaborer une stratégie globale pour la transition climatique en s'appuyant sur la Vision stratégique pour le développement durable du secteur de l'électricité, et veiller à ce qu'elle soit cohérente avec la stratégie d'investissement public et qu'elle prévoie une feuille de route et des mesures à prendre pour parvenir à la neutralité carbone.
La capacité actuelle du réseau n'est pas suffisante pour gérer les demandes futures et faire une plus grande place aux renouvelables.	Étendre la capacité du réseau pour éviter toute difficulté lorsque la production d'énergie à partir de sources renouvelables augmentera.

L'intensité énergétique et les émissions sont élevées.	Augmenter progressivement les taxes environnementales pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), y compris les droits d'accise sur les carburants, et aligner ces prix du carbone sur le prix du SEQE-UE, tout en protégeant les ménages les plus pauvres et en préservant la sécurité des approvisionnements énergétiques.
Lutter contre la corruption	
La corruption continue d'imposer des coûts de transaction élevés.	Continuer de concevoir et de mettre en œuvre des mesures efficaces pour endiguer la corruption.
Le système de détection et d'enquête concernant les faits de corruption est fragmenté, et comporte certaines zones grises.	Élargir à l'ensemble de l'économie la compétence des autorités en matière de détection et d'enquête sur les faits de corruption.
La corruption est difficile à détecter.	Renforcer la transparence et les mécanismes de contrôle, et mettre en œuvre la législation sur les lanceurs d'alerte récemment adoptée de manière à faciliter la détection et le signalement des affaires de corruption.
Il n'existe que peu de mécanismes de contrôle dans les transactions entre le secteur public et le secteur privé, ce qui laisse la place à la corruption.	Soumettre toutes les propositions de transactions portant sur des montants importants d'argent public ou d'actifs publics à des contrôles de conflits d'intérêts.

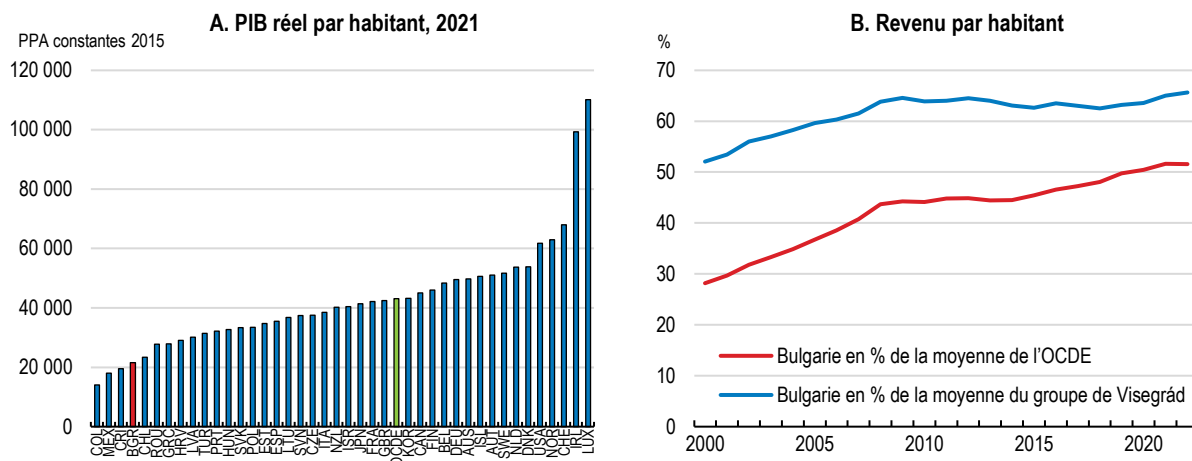
1 Principaux éclairages sur l'action publique

Introduction

La Bulgarie était en passe de renouer avec sa trajectoire de convergence antérieure à la pandémie lorsqu'elle a été ébranlée par les répercussions de la guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine. L'inflation est devenue un nouvel enjeu du fait de l'envolée des prix de l'énergie et des produits alimentaires, dans un contexte d'inquiétudes grandissantes concernant la sécurité énergétique. Grâce aux excédents budgétaires dégagés avant la pandémie, la Bulgarie a été à même d'apporter un soutien temporaire aux ménages et aux entreprises. Les aides liées au coût de la vie n'ont toutefois pas été bien ciblées.

L'économie bulgare a continué de se rapprocher des niveaux observés dans les pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années, le PIB par habitant s'étant hissé à environ la moitié de la moyenne de la zone OCDE (Graphique 1.1), mais sa convergence vers les quatre économies comparables du groupe de Visegrád (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque) a marqué le pas au cours de la dernière décennie. Ces dernières années, les gains de productivité ont été le moteur du rattrapage économique et ont soutenu la croissance des salaires réels. Il faut que cela continue. L'activité informelle, problème qui se pose de longue date en Bulgarie, freine toutefois le renforcement des gains de productivité et explique en partie la proportion élevée d'emplois de qualité médiocre et les fortes inégalités. Sa population active diminuant rapidement, la Bulgarie devrait être l'un des pays où le recul démographique sera le plus marqué d'ici à 2050. Les autorités doivent endiguer et, à long terme, inverser les tendances démographiques défavorables dues à la mortalité élevée, au faible taux de fécondité, au solde migratoire et au vieillissement de la population. Malgré ces pressions démographiques, une grande partie de la population d'âge actif n'a pas d'emploi. Un grand nombre de personnes ne possèdent pas les compétences requises sur le marché du travail, tandis que d'autres passent à travers les mailles du filet de protection sociale.

Graphique 1.1. Le PIB réel par habitant est relativement faible et converge lentement vers celui des pays plus avancés



Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112 (base de données).

StatLink  <https://stat.link/ufepls>

À l'avenir, les transitions numérique et écologique nécessiteront une mobilisation efficace de ressources publiques et privées. La Bulgarie devra améliorer son taux d'utilisation des fonds de l'UE et la qualité de ses investissements publics, tout en s'employant à devenir plus attractive pour les investisseurs et travailleurs étrangers. Il faudra renforcer la capacité fiscale pour financer les besoins d'investissement, améliorer les compétences et maintenir des services publics de qualité.

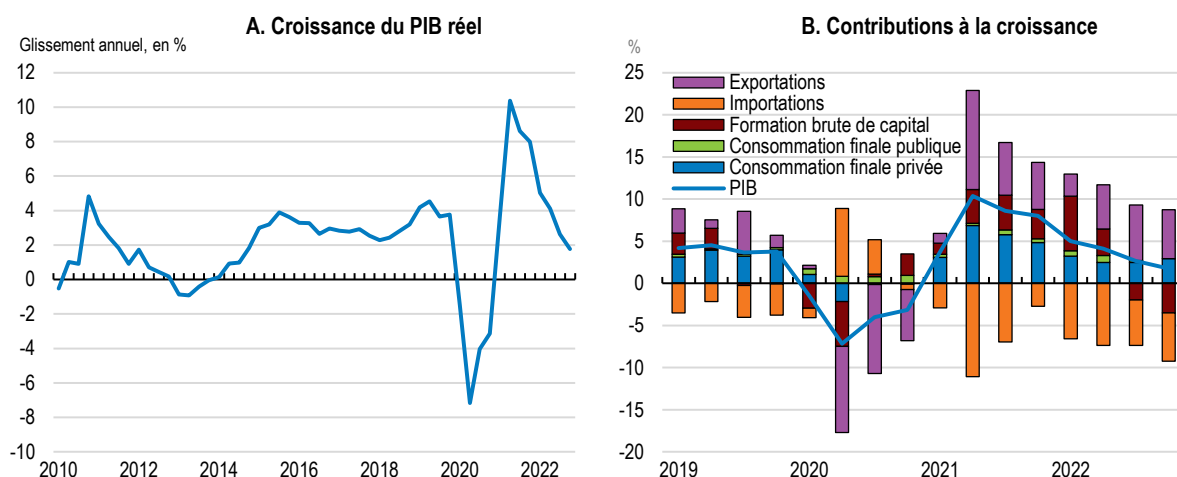
Dans ce contexte, les principaux messages adressés à la Bulgarie dans la présente *Étude* sont les suivants :

- Les aides accordées par les pouvoirs publics pour faire face à la crise énergétique devraient être maintenues mais mieux ciblées, de façon à réduire le risque d'effets inflationnistes indirects et à ne pas fausser les signaux de prix. Si un faible déficit et un cadre budgétaire rigoureux devraient contribuer à garantir la viabilité des finances publiques, améliorer l'efficacité du recouvrement des impôts, réduire l'activité informelle et relever certains impôts sont autant de mesures qui permettraient d'accroître les recettes pour remédier aux problèmes sociaux et soutenir la croissance.
- La Bulgarie doit accélérer sa convergence vers les économies plus avancées à l'aide d'un ambitieux programme de réformes structurelles. À cette fin, il conviendrait de rendre l'environnement des entreprises plus favorable afin de renforcer l'attractivité du pays aux yeux des investisseurs. Il s'agirait notamment de faciliter les entrées et sorties d'entreprises et d'intensifier la lutte contre la corruption.
- Le déclin rapide de la population, qui est un problème qui se pose de longue date, devrait être freiné par des politiques favorables à la famille, une amélioration de la qualité des emplois et un renforcement du soutien à l'immigration. Il faudrait encourager les personnes inactives à entrer sur le marché du travail en procédant à une refonte du système de protection sociale, en dotant les individus des compétences nécessaires et en subventionnant des services de garde d'enfants de qualité dans tout le pays.

La crise énergétique a créé de nouveaux défis après la pandémie

L'économie bulgare était en train de rebondir après la pandémie lorsqu'elle a dû affronter de nouvelles difficultés causées par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Après une contraction du PIB de 4.0 % en 2020, elle a progressé de 7.6 % en 2021, portée par la forte hausse des exportations et de la consommation (Graphique 1.2). Toujours soutenue par la consommation et les exportations, la croissance s'est révélée plus solide que prévu en 2022, malgré la dégradation de la situation mondiale et l'augmentation des prix de l'énergie et des denrées alimentaires. Des dispositifs d'aide publique ont amorti l'impact de l'envolée des prix sur les ménages et les entreprises, et contribué à juguler l'excès d'inflation, avec des subventions à destination des consommateurs finals non résidentiels d'électricité et un gel temporaire des prix de l'énergie et de l'eau pour les ménages (Encadré 1.1). Les mesures de soutien sont intervenues au moment opportun mais la plupart n'ont pas été ciblées, ce qui a lourdement pesé sur le budget et n'a pas encouragé les économies d'énergie.

Graphique 1.2. La forte hausse des exportations et de la consommation privée a limité le ralentissement de la croissance



Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112 (base de données).

StatLink  <https://stat.link/6vipnr>

Encadré 1.1. Des mesures budgétaires ont été prises pour amortir les effets négatifs de la hausse des prix de l'énergie

Pour atténuer les effets négatifs de la hausse des prix de l'énergie, plusieurs trains de mesures ont été mis en œuvre : (i) soutien direct à certaines entreprises, dont celles du secteur de la distribution d'électricité, ainsi qu'aux ménages vulnérables au moyen de divers instruments (dont certains ont été supprimés à la fin de 2022) ; (ii) atténuation des effets secondaires de la hausse des prix de l'énergie et des produits de base ; (iii) systèmes de prêts aux PME par l'intermédiaire de la Banque bulgare de développement.

De plus, un nouveau mécanisme de soumission du montant des recettes exceptionnelles des producteurs et des négociants d'électricité à l'administration publique a été approuvé et est entré en vigueur en janvier 2023. En accord avec la réglementation de l'UE, il est envisagé de transférer les recettes des énergéticiens, au-delà d'un certain seuil, au Fonds national de sécurité du système électrique.

Mesures directes liées à l'énergie :

- La Commission de régulation de l'électricité et de l'eau a introduit un moratoire temporaire sur les prix de l'électricité applicables aux ménages de juillet 2021 à juin 2022. Elle les a augmentés de 3.4 % sur la période réglementaire suivante, de juillet 2022 à juin 2023.
- En 2021 et 2022, quelque 5.8 milliards BGN, soit environ 3 milliards EUR, ont été alloués, par l'intermédiaire du ministère de l'Énergie et du Fonds national de sécurité du système électrique, au versement d'une compensation des prix élevés de l'énergie à certains groupes :
 - Les entreprises consommatrices finales d'électricité ont reçu une compensation de 0.5 milliard BGN en 2021 et 4.1 milliards BGN en 2022 (2.5 % du PIB). Elles ont été environ 633 000 à bénéficier de ce soutien.
 - Les entreprises de distribution d'électricité ont reçu une compensation des coûts technologiques des achats d'électricité, à hauteur de 0.2 milliard BGN en 2021 et estimée autour de 0.5 milliard BGN en 2022.
 - À compter de décembre 2021, les consommateurs résidentiels de gaz naturel et les entreprises de chauffage urbain utilisant le gaz naturel comme combustible principal ont reçu un soutien sous la forme d'un montant fixe par MWh, qui s'est élevé à 0.04 milliard BGN en 2021 et 0.3 milliard BGN en 2022.
 - Les entreprises d'assainissement et de distribution d'eau ont reçu une compensation de leurs dépenses d'électricité pour un total de 0.06 milliard BGN en 2021 et 0.04 milliard BGN en 2022.
 - Les étudiants de premier et de deuxième cycles et jusqu'au niveau du doctorat hébergés en résidences universitaires publiques ont bénéficié d'une compensation de leurs dépenses d'électricité à hauteur d'environ 2.0 millions BGN en 2022.
- Les crédits budgétaires alloués à l'aide au chauffage destinée aux catégories de population vulnérables ont été revus à la hausse à deux reprises au cours de l'automne 2022 afin de couvrir un plus grand nombre de familles, et ont atteint à peu près 325 millions BGN.

L'enveloppe totale des aides directes relatives à l'énergie a représenté environ 3 % du PIB en 2022 (0.6 % du PIB en 2021), dont la majeure partie à l'intention des entreprises.

Autres mesures destinées à amortir les effets directs et indirects/secondaires :

- Augmentation des retraites de près de 20 % (pour un coût d'environ 1.4 milliard BGN ou 0.86 % du PIB de 2022) au cours des neuf premiers mois de 2022, puis mise en place, à compter d'octobre 2022, d'un nouveau mécanisme appliquant des coefficients plus élevés (1.35 % au lieu de 1.2 % précédemment) à la formule de calcul pour chaque année de cotisation à compter du 25 décembre 2021, et augmentation de la retraite minimale au 1^{er} juillet 2022. La retraite maximale a aussi été relevée, à 2 000 BGN en juillet 2022 et à 3 400 BGN en octobre 2022.
- Relèvement des abattements fiscaux pour les familles avec enfants (de 4 500 BGN à 6 000 BGN par année et par enfant) et des allègements fiscaux pour les enfants en situation de handicap (de 9 000 BGN à 12 000 BGN par année et par enfant), pour un coût de 352.3 millions BGN en 2022.
- À compter de juillet et jusqu'à la fin de décembre 2022, versement d'une compensation de 0.25 BGN par litre de carburant « courant » – essence et gazole (diesel), GPL, propane-butane, méthane – quand il est destiné à un usage personnel non professionnel.
- Application d'un taux de TVA à 0 % sur le pain et la farine jusqu'à la fin de 2023, pour un coût de 68.9 millions BGN en 2022 et 137.7 millions BGN en 2023.

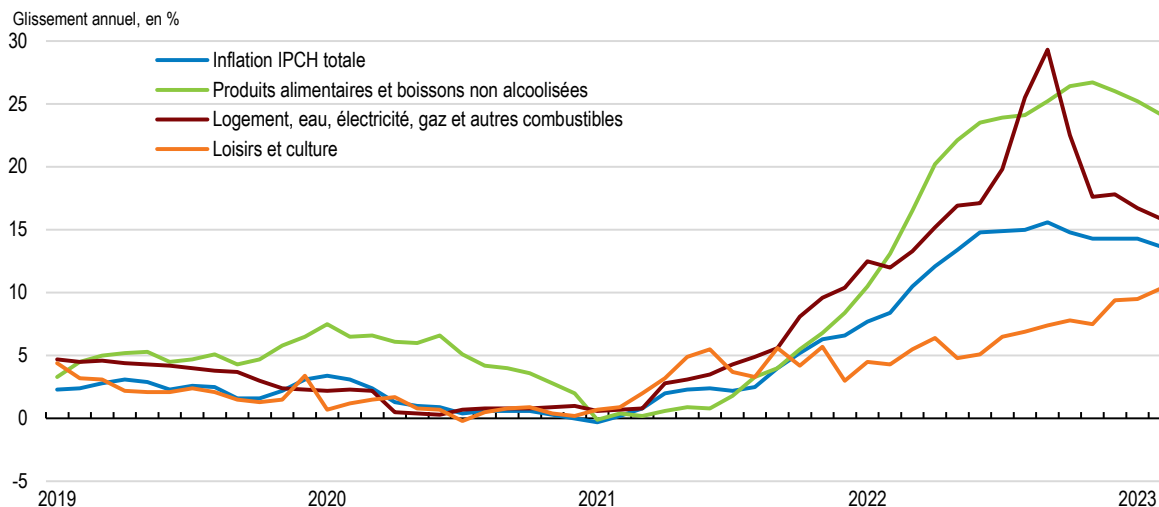
- Réduction du taux de TVA applicable au gaz naturel et au chauffage central de 20 % à 9 % jusqu'au 1^{er} juillet 2023, pour un coût de 61 millions BGN en 2022.
- Droits d'accise ramenés à zéro sur certains types de GPL, le gaz naturel et l'électricité d'origine renouvelable, valable jusqu'au 30 juin 2025. En 2022, cette mesure coûtera 92.6 millions BGN, dont 77.2 millions correspondant au manque à gagner en droits d'accise, et 15.5 millions BGN au manque à gagner en TVA.

Source : Ministère des Finances de Bulgarie.

Du fait de la flambée mondiale des prix de l'énergie et des denrées alimentaires, et dans un contexte de forte consommation privée, l'inflation a atteint des niveaux inégalés en Bulgarie depuis plus de 15 ans. L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé a culminé à 15.6 % en septembre 2022 avant de commencer à diminuer très progressivement lorsque les prix de l'énergie se sont mis à décélérer (Graphique 1.3). Mesurée au moyen des pondérations du panier de consommation dans lequel l'alimentation et l'énergie représentent une part plus élevée que les autres consommations, l'inflation a même été plus forte encore, atteignant 18.7 % environ en septembre. L'inflation des prix des denrées alimentaires a continué d'augmenter jusqu'en novembre 2022 avant de redescendre à 24.2 % en février 2023. Des facteurs structurels, notamment la forte intensité énergétique de l'économie et la place importante occupée par la valeur ajoutée étrangère dans la consommation et la production privées (Bulgarian National Bank, 2022^[1]), expliquent que les niveaux élevés des prix internationaux de l'énergie aient eu des répercussions si rapides et importantes. La faible concurrence dans le secteur du commerce de détail pourrait aussi avoir contribué à la hausse rapide des prix sur le marché intérieur. L'inflation s'est généralisée, enregistrant une progression à deux chiffres en février dans sept des douze grandes catégories de dépenses. La contribution du secteur des services, comme celle des biens industriels hors énergie, à l'inflation globale harmonisée est toujours en hausse, tandis que les contributions de l'énergie et des denrées alimentaires sont en baisse. Le ralentissement de la croissance des prix de l'énergie ne devrait se traduire que progressivement par un allègement des tensions globales sur les prix du fait de la vigueur de la demande intérieure alimentée par la poursuite de la hausse des salaires en 2023.

Grâce à la forte croissance des salaires nominaux, la rémunération réelle par personne salariée a continué de progresser au cours de l'année 2022, malgré le taux d'inflation élevé (Graphique 1.4). Cette situation contraste avec celle de nombreux pays de l'OCDE, notamment ceux d'Europe centrale et orientale. En Bulgarie, la diminution de la population active et les pénuries de main-d'œuvre, conjuguées à la vigueur de l'activité économique, ont soutenu la croissance des salaires nominaux, en particulier dans le secteur privé. De plus, le salaire minimum mensuel a été porté de 650 BGN à 710 BGN en avril 2022, puis 780 BGN en janvier 2023, soit une hausse annuelle de 20 %. Les retraites ont augmenté d'environ 20 % en 2021, puis de plus de 20 % en 2022. Malgré une croissance des salaires réels supérieure à 5 % en moyenne au cours des cinq années ayant précédé 2021, soutenue par des gains de productivité, le contexte inflationniste actuel de la Bulgarie exige de faire preuve de prudence pour ce qui est de revaloriser les salaires nominaux, afin d'éviter un nouveau renforcement des effets de second tour sur l'inflation et des risques de persistance accrue de l'inflation sous-jacente.

Graphique 1.3. L'inflation globale est montée en flèche mais semble avoir atteint son point culminant

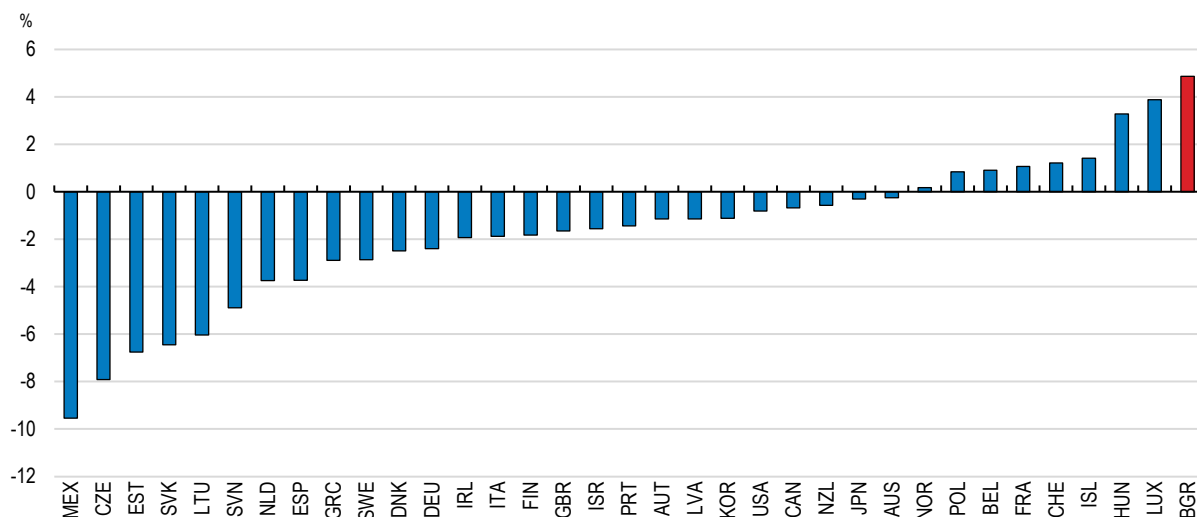


Source : Office statistique national.

StatLink  <https://stat.link/q7kxn9>

Graphique 1.4. Les rémunérations réelles ont continué d'augmenter

Rémunération réelle par personne salariée, 2022, en glissement annuel



Note : Rémunération par personne salariée dans l'ensemble de l'économie, corrigée du déflateur de la consommation des ménages.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n°112 ; et calculs de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/x2c16l>

Les tensions affectant la demande intérieure pourraient poser des problèmes particuliers à la Bulgarie car ses instruments de politique monétaire sont limités. Le système de caisse d'émission ancre le lev bulgare à l'euro. Le début du resserrement monétaire dans la zone euro en 2022 a contribué à contrer l'accélération de l'inflation en Bulgarie et la hausse des taux d'intérêt s'est traduite par un durcissement des conditions de financement, en particulier sur le marché monétaire, mais pas nécessairement au niveau requis compte tenu de l'inflation relativement élevée. Les pouvoirs publics recourent donc plus fortement

au levier de la politique budgétaire pour gérer les tensions affectant la demande intérieure. L'inflation élevée place la Bulgarie dans une situation difficile en ce qui concerne le calendrier d'adoption de l'euro (Encadré 1.2). Les critères d'adhésion à la zone euro prévoient, entre autres, un taux d'inflation proche de celui des trois pays membres de l'UE les plus performants pendant une période de 12 mois. Étant donné l'environnement actuel de forte inflation, les autorités bulgares ont décidé de reporter l'adoption de l'euro à janvier 2025. À mesure que la situation se stabilisera, elles devront assurer la transparence du processus et donner des perspectives claires concernant les prochaines étapes de l'adhésion à la zone euro, tout en continuant à avancer dans les préparatifs techniques.

Encadré 1.2. Vers l'adhésion à la zone euro

Lorsqu'elle a rejoint l'Union européenne en 2007, la Bulgarie s'est engagée à passer du lev à l'euro. Depuis 2020, le lev bulgare est intégré dans le mécanisme de taux de change européen II (MCE II) en prévision de l'adhésion du pays à part entière à l'Union économique et monétaire de l'UE, la Bulgarie s'étant engagée unilatéralement à conserver son système actuel de caisse d'émission, sans imposer d'autres obligations à la Banque centrale européenne. L'adoption de l'euro devait initialement intervenir en 2024, avant d'être reportée à 2025.

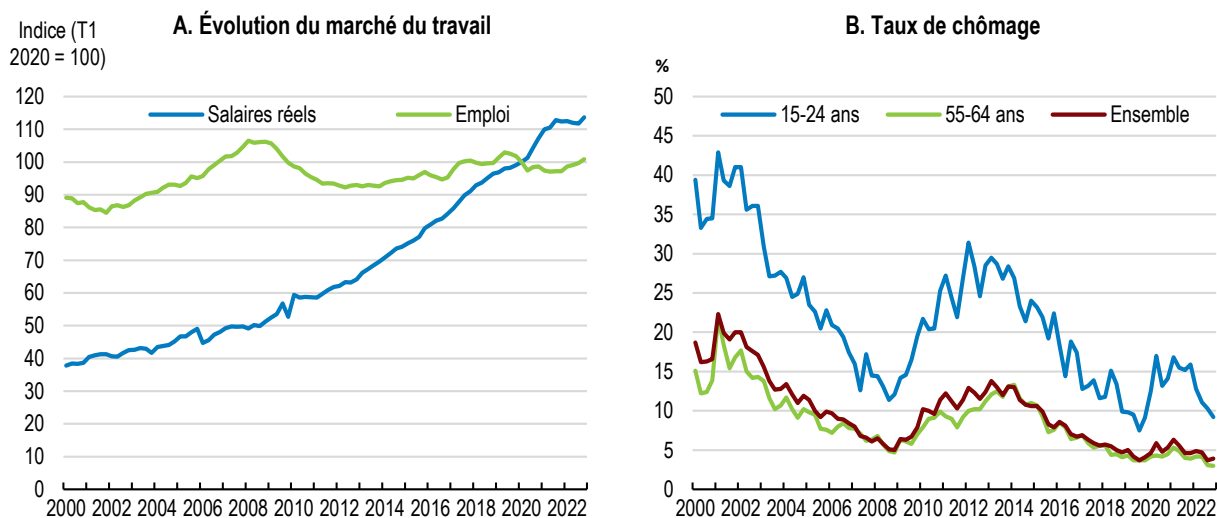
En tant que pays membre de l'UE doté d'une monnaie nationale, la Bulgarie est régulièrement évaluée par la Commission européenne en lien avec l'obligation de convergence vers l'Union économique et monétaire. La convergence est évaluée en fonction de quatre exigences essentielles concernant la stabilité des prix, la stabilité des taux de change, la stabilité des taux d'intérêt à long terme et la solidité des finances publiques, ainsi que d'autres exigences parmi lesquelles la mise en œuvre d'une législation appropriée. Il est ressorti de l'évaluation de l'été 2022 que la Bulgarie ne satisfaisait pas encore à toutes les exigences (European Commission, 2022^[2]). Elle a obtenu de bons résultats pour trois des quatre critères (stabilité du taux de change, stabilité des taux d'intérêt à long terme et solidité des finances publiques) en raison du système de caisse d'émission en place depuis 1997 et d'un historique d'excédents budgétaires avant la crise du COVID-19. Des réformes supplémentaires sont en cours dans le cadre des engagements de la Bulgarie suite à son entrée dans le MCE II ; mises en place en étroite coopération avec la Commission européenne, elles devraient s'achever d'ici la fin de 2023. Elles visent à renforcer la convergence vers la zone euro en ce qui concerne le secteur financier non bancaire, le cadre d'insolvabilité, le cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et la gouvernance des entreprises publiques (European Commission, 2022^[2]).

Cependant, deux critères n'ont pas été remplis : ils concernent l'insuffisance de la conformité de la législation et l'inflation élevée. Les réformes législatives ont été retardées faute de gouvernement élu, avec des conséquences sur les préparatifs techniques et opérationnels nécessaires à une transition rapide et sans heurts d'une monnaie à l'autre. Les préoccupations liées à l'inflation sont initialement apparues à la suite de la reprise consécutive à la pandémie et se sont intensifiées pendant la crise énergétique. Selon les critères d'entrée, l'inflation ne peut dépasser de plus de 1.5 point de pourcentage celle des trois pays membres de l'UE les plus performants (généralement, les pays dans lesquels le taux d'inflation est le plus bas, mais certains peuvent être exclus s'il existe des facteurs spécifiques). En 2022, l'inflation en Bulgarie a dépassé d'1 point de pourcentage celle des trois pays les plus performants retenus.

La prochaine évaluation régulière suivra à l'été 2024, même si les pays sont libres de demander une évaluation anticipée. La Bulgarie avait initialement prévu d'être évaluée en 2023 afin d'adopter l'euro en 2024. Du fait des difficultés persistantes liées à l'inflation élevée et du retard pris par la législation en l'absence d'un gouvernement élu, les autorités bulgares ont décidé de ne pas demander d'évaluation préliminaire. Ce report facilite la mise en œuvre des modifications législatives requises et laisse plus de temps pour que l'inflation diminue encore.

Si ses perspectives de croissance à court terme se sont dégradées, le marché bulgare du travail continue jusqu'à présent d'enregistrer de bons résultats. Depuis 2020, le taux de chômage est resté stable à de bas niveaux, fluctuant autour de 5 % à la fois au plus fort de la pandémie de COVID-19 et plus récemment. Au quatrième trimestre de 2022, il s'établissait à 3.9 % après avoir atteint un point bas record de 3.7 % au troisième trimestre, même si on constate une hausse préoccupante du chômage des jeunes. Le taux d'emploi a atteint 71.5 %, avec une croissance particulièrement forte dans les secteurs des services tels que l'hébergement et la restauration, ce qui compense les pertes enregistrées depuis le début de la pandémie (Graphique 1.5). Un léger fléchissement est attendu au cours de l'année à venir, mais le marché du travail devrait rester globalement robuste. La situation des effectifs est très différente selon la qualification : le taux d'emploi des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur est de 90.5 % tandis que celui des titulaires d'un diplôme du premier cycle de l'enseignement secondaire est de 41.9 % seulement. Cet écart est plus marqué que dans beaucoup de pays européens de l'OCDE (OCDE, 2022^[3]). Même si elles sont globalement faibles (Graphique 1.6), les pénuries de main-d'œuvre sont fréquentes s'agissant des personnels hautement qualifiés, ce qui est souvent cité comme un problème par les entreprises bulgares (Graphique 1.7). Les facteurs qui expliquent ce phénomène sont notamment l'émigration, l'inadéquation des compétences et une proportion importante de travailleurs inactifs (chapitre 2).

Graphique 1.5. Les salaires réels ont fortement augmenté mais le chômage des jeunes reste relativement élevé

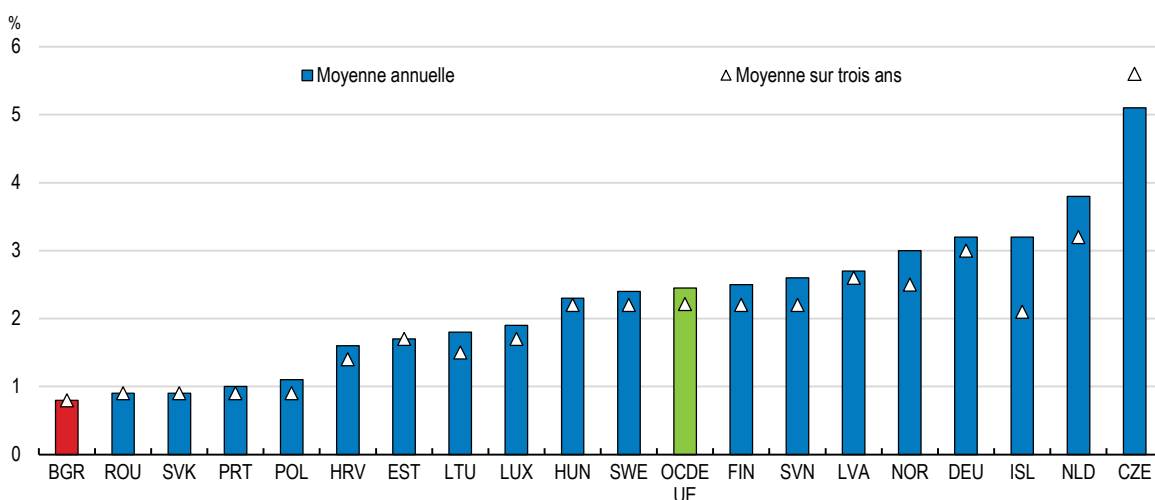


Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112 ; Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/plczij>

Graphique 1.6. Les pénuries de main-d'œuvre sont globalement faibles

Taux d'emplois vacants, 2021



Note : Le taux de postes vacants correspond au nombre de postes vacants par rapport au nombre total d'emplois pourvus et vacants.

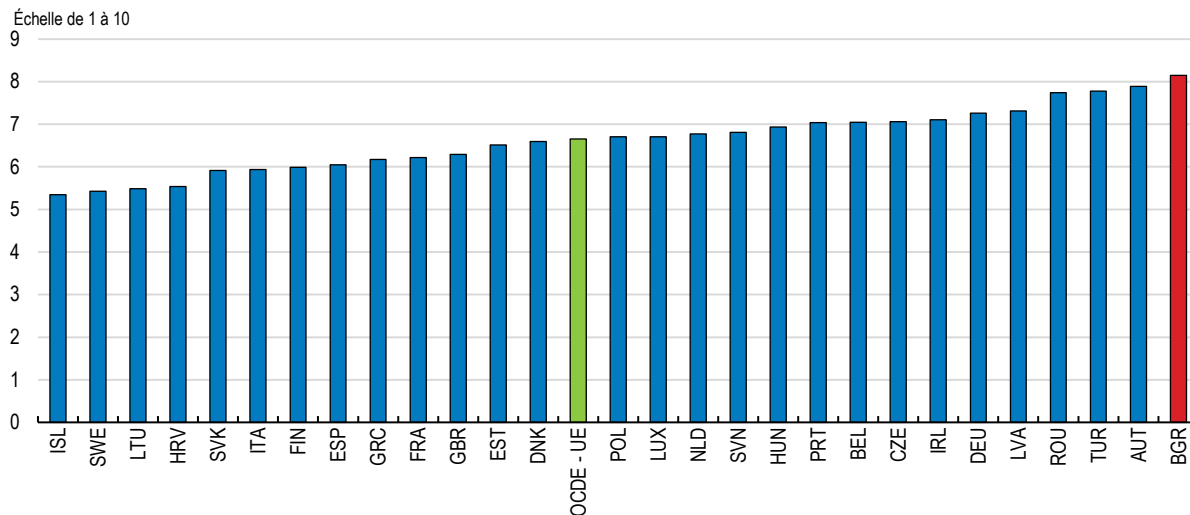
Source: Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/otcigu>

Un grand nombre de personnes réfugiées sont arrivées d'Ukraine après le déclenchement de la guerre en février 2022. Environ 1.1 million de personnes étaient ainsi entrées sur le territoire à la fin de février 2023, mais beaucoup n'y ont séjourné que temporairement. Des quelque 150 000 personnes inscrites pour bénéficier d'une protection officielle, seules 50 000 environ sont restées dans le pays. De plus, 1.7 % seulement des 35 000 enfants ukrainiens étaient inscrits dans une école bulgare à l'été 2022 (de la Maisonneuve et Egert, 2023^[4]), nombre d'entre eux ayant sans doute des connexions en ligne avec le système d'enseignement ukrainien. Avec la poursuite de la guerre, ils devraient être plus nombreux à être scolarisés en Bulgarie. De la même façon, il faut que le nombre d'inscriptions dans les structures d'accueil des jeunes enfants augmente pour que les mères puissent travailler, et ce d'autant plus dans la période actuelle où la plupart des personnes réfugiées sont des femmes avec enfants. En 2022, un montant total de 239.1 millions BGN (122.4 millions EUR), dont environ la moitié financée par des fonds de l'UE, a été alloué à la mise en œuvre de programmes publics d'aide humanitaire à l'intention des personnes en quête d'une protection temporaire. Un programme d'aide humanitaire aux personnes déplacées d'Ukraine est en vigueur jusqu'en mars 2023. Une aide sociale ponctuelle de 375 BGN (192 EUR) est également disponible pour les personnes déplacées ayant la citoyenneté ukrainienne. Comme la répartition géographique des personnes réfugiées est inégale, les régions côtières, notamment celle de Varna, doivent fournir un effort plus important.

Graphique 1.7. Le recrutement d'un personnel qualifié est un problème majeur pour les entreprises

Difficulté à attirer un personnel qualifié, sur une échelle de 1 à 10, 2021



Source : Commission européenne, Survey on the access to finance of enterprises, 2021.

StatLink  <https://stat.link/mqzc59>

La Bulgarie a été l'un des premiers pays à subir la décision russe d'interdire les exportations de gaz vers ceux qui ont refusé de payer selon de nouveaux termes unilatéralement imposés par le fournisseur, ce qui l'a temporairement confrontée à des risques de pénuries de gaz. Cependant, pendant l'hiver, ses approvisionnements en gaz ont été assurés grâce à la mise en service d'une nouvelle interconnexion par gazoduc à destination de la Grèce donnant accès au gaz d'Azerbaïdjan et à des livraisons de GNL. Des préoccupations subsistent cependant concernant l'hiver 2023-24, ce qui exige de poursuivre les efforts pour s'assurer que les réserves et les approvisionnements suffisent. La Bulgarie n'est pas excessivement dépendante du gaz, lequel joue un rôle limité dans les procédés industriels et sert principalement au chauffage dans la région de Sofia, la capitale. La source d'énergie la plus importante est l'électricité, produite sur le territoire à des coûts relativement faibles, dans des réacteurs nucléaires pour un tiers, et des centrales à charbon pour un autre tiers. La Bulgarie importe une part considérable de son pétrole de la Russie : son unique grande raffinerie est techniquement adaptée pour traiter le pétrole russe, même si, à moyen terme, d'autres types de pétrole pourraient également y être transformés (Nitzov, 2022^[5]). Elle est exemptée pendant deux ans de l'interdiction qui frappe le pétrole russe acheminé par voie maritime et continue de recevoir de grandes quantités de pétrole via son port de Burgas, le plafonnement des prix du pétrole russe instauré en décembre 2022 par l'Europe n'ayant pas entraîné de perturbation des approvisionnements à ce jour.

De nouvelles difficultés devraient ramener la croissance aux alentours de 1.9 % en 2023 avant un retour à 3.2 % en 2024, soit une valeur proche de celle enregistrée avant la pandémie (Tableau 1.1). Les incertitudes croissantes et la persistance d'une inflation élevée continueront de freiner la demande des partenaires clés, donc de peser sur les exportations. Dans le même temps, la Bulgarie reste protégée des chocs négatifs sur les termes de l'échange subis en Europe grâce à la composition favorable de son commerce extérieur, et notamment sa position solide d'exportatrice d'électricité qui lui permet de bénéficier de prix internationaux élevés. L'épargne importante accumulée pendant la pandémie atténuera en partie l'impact de l'inflation élevée et de la hausse des taux d'intérêt sur la consommation. Malgré les prévisions de forte revalorisation des salaires nominaux, les salaires réels continueront de stagner ou de n'augmenter que faiblement en raison de l'inflation élevée. Après un retard initial des financements au titre du plan de relance Next Generation UE, la mise en œuvre devrait s'accélérer dans les années à venir pour atteindre

environ 6 % du PIB. Cela contribuera à la stabilité de la croissance des investissements dans des domaines clés, notamment la transformation numérique et la décarbonation, et soutiendra une modernisation durable de l'économie bulgare.

Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Bulgarie	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Prix courants milliards BGN	Variation annuelle en pourcentage, en volume (prix de 2015)				
PIB aux prix du marché	120.4	-4.0	7.6	3.4	1.9	3.2
Consommation privée	71.1	0.0	8.8	4.8	2.4	2.9
Consommation publique	20.1	7.9	0.6	4.9	0.9	1.3
Formation brute de capital fixe	22.2	0.6	-6.6	-4.3	12.7	5.9
Demande intérieure finale	113.4	1.6	4.4	3.0	4.1	3.3
Variation des stocks ¹	2.6	-1.3	4.8	1.5	0.0	0.0
Demande intérieure totale	116.0	0.1	8.7	4.1	3.4	2.8
Exportations de biens et de services	77.5	-10.3	11.0	8.3	3.0	6.1
Importations de biens et de services	73.1	-4.3	10.9	10.5	5.4	5.6
Solde extérieur ¹	4.4	-4.0	0.2	-1.2	-1.6	0.3
<i>Pour mémoire :</i>						
Déflateur du PIB	–	4.3	7.1	15.1	7.9	4.8
Indice des prix à la consommation	–	1.7	3.3	15.3	8.2	4.4
Taux de chômage (% de la population active)	–	5.1	5.3	4.3	4.5	4.2
Taux d'épargne net des ménages (% du revenu disponible)	–	8.1	6.4	6.9	7.1	6.8
Solde financier des administrations publiques (% du PIB)	–	-3.8	-3.9	-2.9	-3.0	-3.0
Dette brute des administrations publiques (% du PIB)	–	34.8	35.1	37.2	39.6	41.8
Dette des administrations publiques, au sens de Maastricht ² (% du PIB)	–	24.6	23.9	23.6	28.4	30.7
Solde de la balance courante (% du PIB)	–	0.0	-0.5	-0.3	-1.3	-1.6

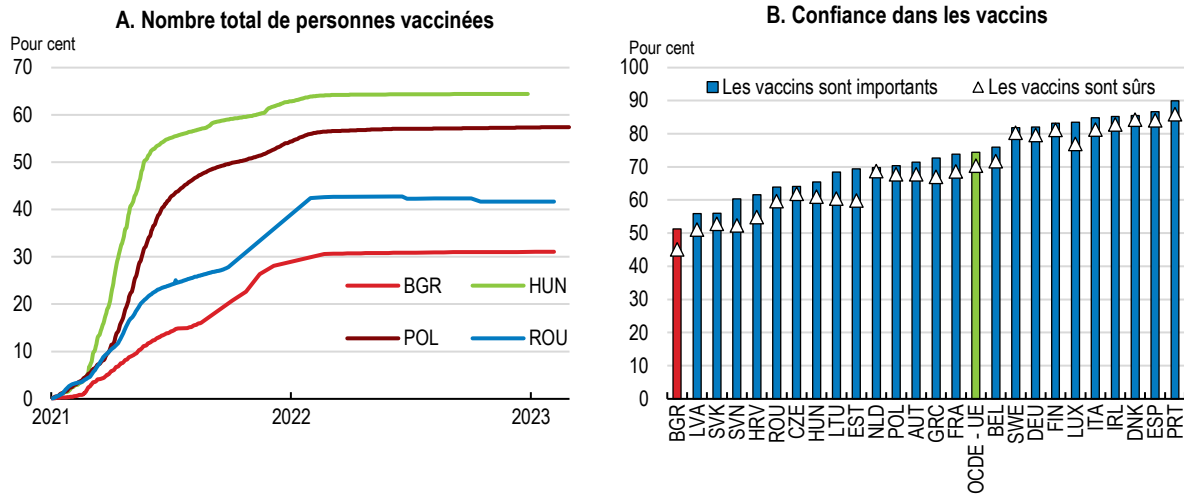
1. Contributions aux variations du PIB réel ; montant effectif dans la première colonne.

2. La dette des administrations publiques au sens de Maastricht recouvre uniquement les prêts, les titres de créance ainsi que le numéraire et les dépôts, et la dette est comptabilisée à sa valeur faciale, et non à sa valeur de marché.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112.

Ces projections économiques sont entourées d'incertitudes importantes, en particulier en ce qui concerne la guerre en Ukraine et ses conséquences sur les prix mondiaux de l'énergie et la croissance (Tableau 1.2). De plus, la Bulgarie est toujours particulièrement exposée à d'éventuelles nouvelles vagues de contamination par le COVID-19 et de nouveaux variants, étant donné le nombre beaucoup plus faible de personnes ayant un schéma vaccinal complet que dans les pays voisins, et le nombre déjà élevé de décès par rapport au total de la population (Graphique 1.8). Par rapport à leurs homologues européens, les Bulgares expriment les plus bas niveaux de confiance dans les vaccins contre le COVID-19, du fait des rumeurs et de la désinformation pendant la campagne de vaccination. La moitié de la population seulement croit en leur importance, et une part encore plus faible dit avoir confiance dans leur sécurité.

Graphique 1.8. Le taux de vaccination contre le COVID-19 et la confiance dans ces vaccins sont très faibles



Note : Partie B : Part de la population exprimant son accord avec ces déclarations, 2022.

Source : ourworldindata.org ; Commission européenne, State of Vaccine Confidence in the EU survey, 2022.

StatLink  <https://stat.link/w40z3p>

Tableau 1.2. Événements susceptibles de modifier sensiblement les perspectives

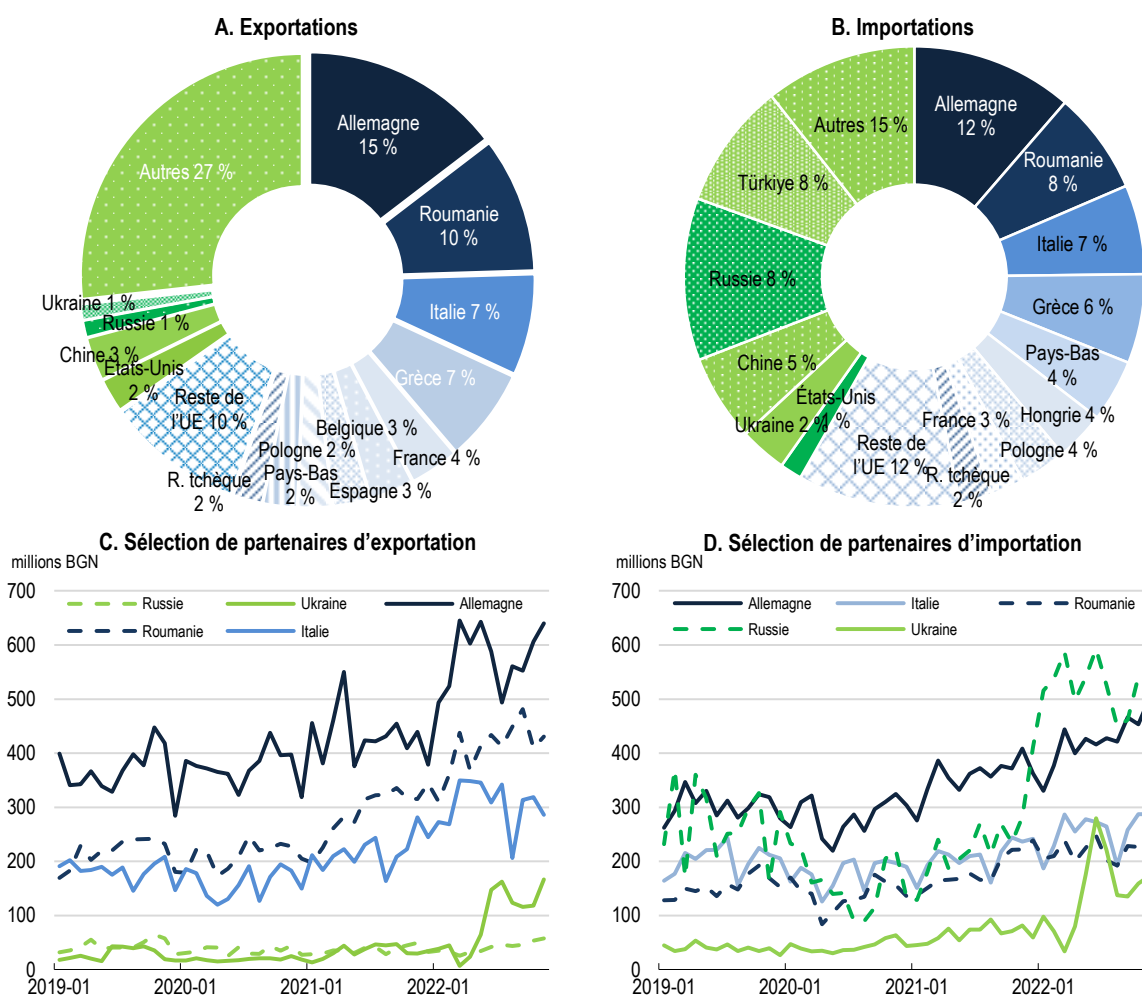
Facteur de vulnérabilité	Conséquence possible	Mesure envisageable
Perturbations des approvisionnements en combustible nucléaire en provenance de Russie, associées à de faibles stocks et des problèmes de compatibilité avec d'autres sources.	Contraintes sur l'offre d'électricité et processus de transition énergétique retardé à moyen terme.	Approvisionnement en combustible auprès d'autres fournisseurs par le biais d'appels d'offres exigeant la compatibilité.
Détérioration du conflit en Ukraine, entraînant encore davantage à la hausse les prix de l'énergie. Perturbation des approvisionnements en gaz à l'échelle de l'Europe au cours de l'hiver prochain.	Ralentissement de la croissance mondiale, augmentation des pressions inflationnistes. Même si le pays ne dépend pas fortement du gaz, ces perturbations pourraient faire monter les prix plus haut pendant une période plus longue, à mesure que les prix des solutions alternatives augmentent eux aussi.	Élargissement des programmes de soutien des groupes vulnérables. Recours à d'autres solutions que le gaz dans le cadre de la transition énergétique.
Exacerbation des tensions géopolitiques dans la région.	Afflux de grands nombres de personnes réfugiées et interruption des routes d'approvisionnement, d'où de plus fortes pressions inflationnistes.	Plans d'urgence et meilleure intégration des personnes réfugiées aux marchés du travail.
Instabilité politique due aux difficultés à former un gouvernement.	Retard dans l'adoption des grands programmes de réforme, pouvant conduire à une convergence plus lente.	Accélérer l'adoption des propositions pendant les périodes où le Parlement est fonctionnel.

Petite économie ouverte, la Bulgarie est sensible à l'évolution de la situation en Europe et dans le monde. Elle est bien intégrée aux chaînes de valeur mondiales, avec une part de valeur ajoutée étrangère dans les exportations totales de 36.8 % en 2018 (OCDE, 2021^[6]). Ses exportations recouvrent une large gamme de produits allant des machines aux métaux et aux produits alimentaires. Les contributions étrangères aux exportations bulgares sont importantes dans certains secteurs manufacturiers comme celui des matières premières (principalement, les métaux) et celui des produits chimiques, avec une part de plus de 50 %, ce qui implique une forte exposition aux perturbations des chaînes d'approvisionnement ou aux variations de la demande. Parmi les principaux partenaires commerciaux figurent des pays comme l'Allemagne et l'Italie, très sévèrement touchées par la crise énergétique (Graphique 1.9). Néanmoins, la performance

des exportations vers ces pays était forte en 2022, en particulier au début de l'année quand les volumes d'exportation de biens ont atteint des niveaux historiquement élevés. L'évolution au cours des mois suivants de 2022 a été moins prononcée, mais encore relativement forte par rapport à l'année précédente. L'exposition commerciale directe à l'Ukraine et la Russie est limitée, sauf en ce qui concerne les importations d'énergie. En 2021, les exportations vers l'Ukraine et la Russie représentaient chacune environ 1 % du total des exportations bulgares. La dépendance à l'égard des importations est plus prononcée, en particulier vis-à-vis de la Russie qui constituait la principale source de gaz et de pétrole jusqu'au début de la guerre. Après une chute initiale au début de la guerre, les échanges avec l'Ukraine ont bondi, soutenus par les livraisons massives de diesel à l'Ukraine.

Graphique 1.9. Les grands États voisins et membres de l'UE sont les principaux partenaires commerciaux

Exportations et importations en 2022



Source : Office statistique national bulgare et banque nationale bulgare.

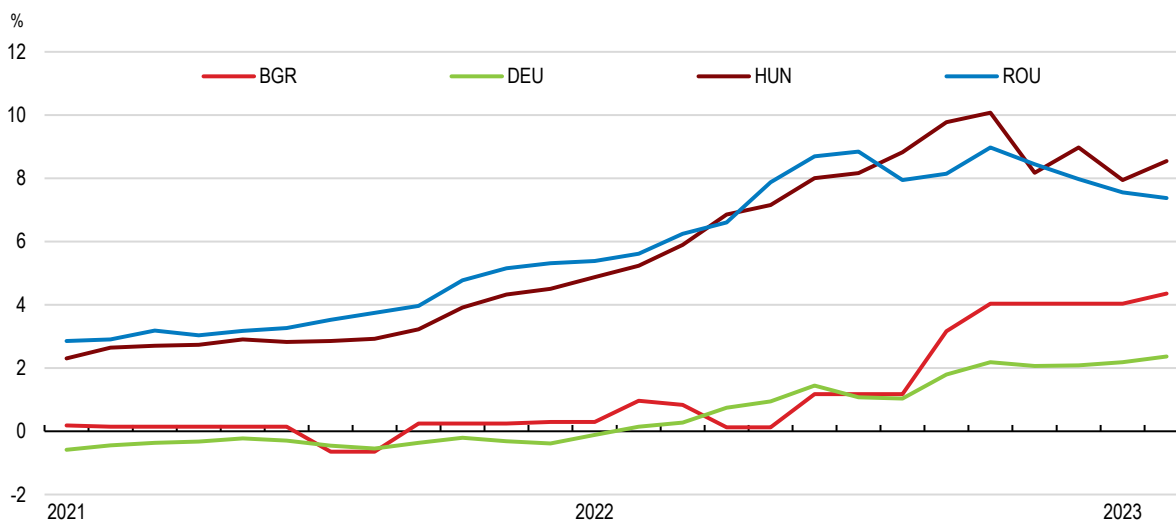
StatLink  <https://stat.link/a72whg>

Le système bancaire est bien capitalisé mais pâtit de la hausse des taux d'intérêt et de l'endettement

Sous l'effet du resserrement en 2022 de la politique monétaire de la Banque centrale européenne, les taux d'intérêt, qui étaient à des niveaux historiquement très bas, ont amorcé une augmentation, les conditions monétaires se resserrant le plus rapidement et de la manière la plus significative sur le marché monétaire, où les taux moyens sont repassés en territoire positif en septembre 2022 pour la première fois depuis 2015. Le taux de référence moyen des obligations d'État à 10 ans a connu plusieurs hausses progressives qui étaient étroitement liées aux annonces de la BCE concernant le relèvement des taux d'intérêt, ainsi qu'à l'accentuation de l'instabilité intérieure consécutive à la chute en juin 2022 de la coalition au pouvoir suite à l'adoption d'une motion de censure et à l'incertitude entourant les perspectives politiques qui découle des nouvelles élections tenues au début du mois d'octobre. L'écart de rendement par rapport aux obligations d'État allemandes s'est nettement creusé à la fin de 2022, mettant en lumière la possibilité que les primes de risque soient réévaluées étant donné le contexte économique et politique actuel, bien que ces primes restent très inférieures à celles des pays voisins. Néanmoins, le taux d'intérêt à long terme harmonisé qui est utilisé pour évaluer le respect des conditions d'entrée dans la zone euro a enregistré une hausse plus modérée, atteignant 2.8 % en février 2023.


Graphique 1.10. Les taux d'intérêt ont augmenté et les écarts de rendement se sont creusés

Rendement des obligations d'État à 10 ans dans certains pays



Note : Les rendements des obligations d'État indiqués sont les suivants : BGR : rendement moyen des obligations d'État à 10 ans sur le marché secondaire ; HUN : rendement de référence des obligations d'État à 10 ans ; ROU : rendement des obligations d'État à 10 ans ; DEU : rendement des obligations d'État à 10 ans.

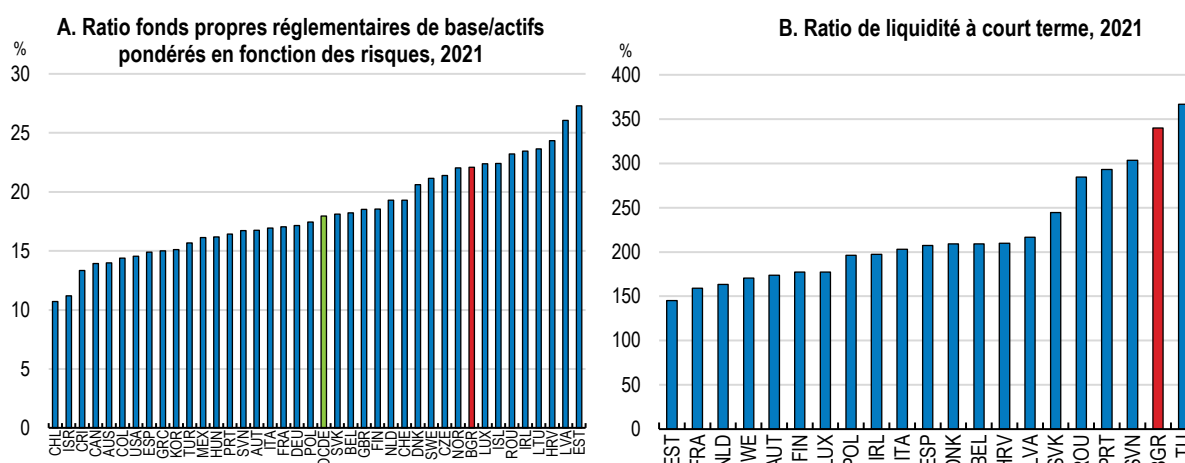
Source : Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE, Banque nationale bulgare, Banque nationale de la Roumanie et Organisme hongrois de gestion de la dette publique.

StatLink  <https://stat.link/i5nukm>


Le système financier bulgare est dominé par le secteur bancaire, qui a démontré sa capacité de résistance face aux conditions défavorables résultant du choc du COVID-19. La taille du système bancaire est comparable à celle des pays membres de l'OCDE voisins, le total des actifs bancaires représentant environ 100 % PIB, mais reste nettement inférieure à celle de nombreux pays européens de l'OCDE. Les banques étrangères contrôlent 70 % des actifs bancaires, en majeure partie par le biais de filiales. Cinq banques, qui totalisent environ deux tiers du total des actifs bancaires, sont classées parmi les établissements importants (Bulgarian National Bank, 2022^[77]) et sont soumises à la surveillance directe de la Banque centrale européenne depuis que la Bulgarie a rejoint l'Union bancaire européenne en 2020. Si la présence de grandes banques est une source précieuse de capitaux et de savoir-faire, la position dominante qu'elles

occupent peut engendrer des problèmes structurels et expose la Bulgarie à des décisions extérieures. Soutenu par un cadre macroéconomique stable et des politiques macroprudentielles circonspectes, le système bancaire est bien capitalisé et liquide (Graphique 1.11). Le ratio de liquidité à court terme est plus de deux fois et demie supérieur aux exigences réglementaires. Les conditions de marché défavorables depuis 2020 avaient temporairement réduit la rentabilité avant que celle-ci ne commence à se redresser début 2022. Toutefois, le ratio de prêts non performants reste relativement élevé, ce qui s'explique par les problèmes de crédit qui sont apparus au cours de la crise financière mondiale. La part des prêts non performants a tout de même diminué progressivement, grâce à des passations en charges et des cessions, pour s'établir à 5.1 % en septembre 2022 (Graphique 1.12). Les banques bulgares sont peu exposées à la Russie ou à l'Ukraine, même si les sociétés mères des filiales bulgares pourraient être plus directement touchées. Les conséquences directes de la guerre sur le secteur bancaire devraient donc être limitées, tandis qu'il est plus probable que des effets indirects liés à l'évolution de la situation macroéconomique se fassent sentir (European Parliament, 2022^[8])

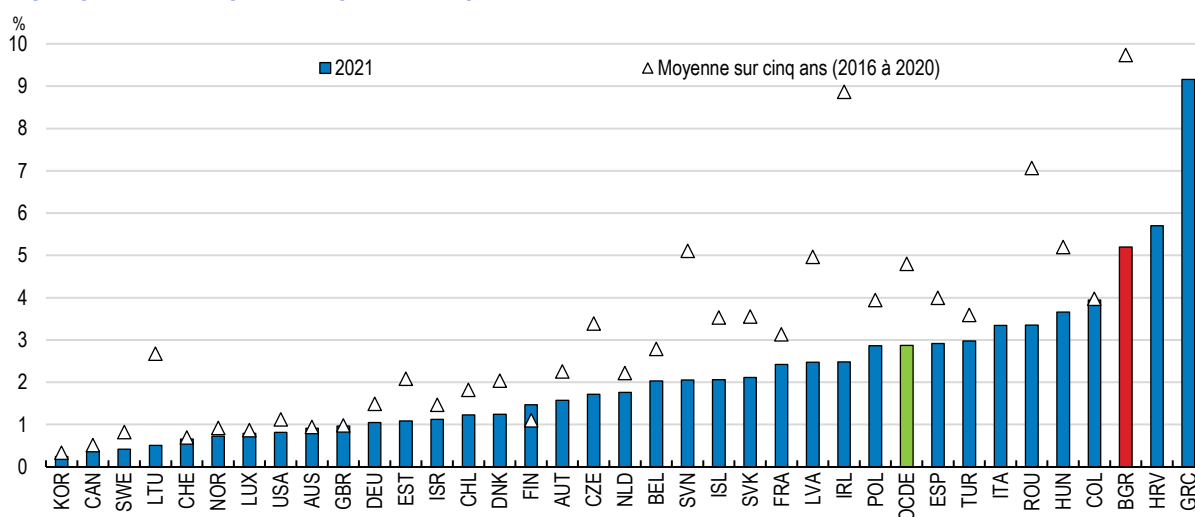
Graphique 1.11. Le système bancaire est bien capitalisé et liquide



Source : Fonds monétaire international (FMI), Indicateurs de solidité financière ; et BCE.

StatLink  <https://stat.link/5od3hi>

Graphique 1.12. La part des prêts non performants est élevée mais en baisse



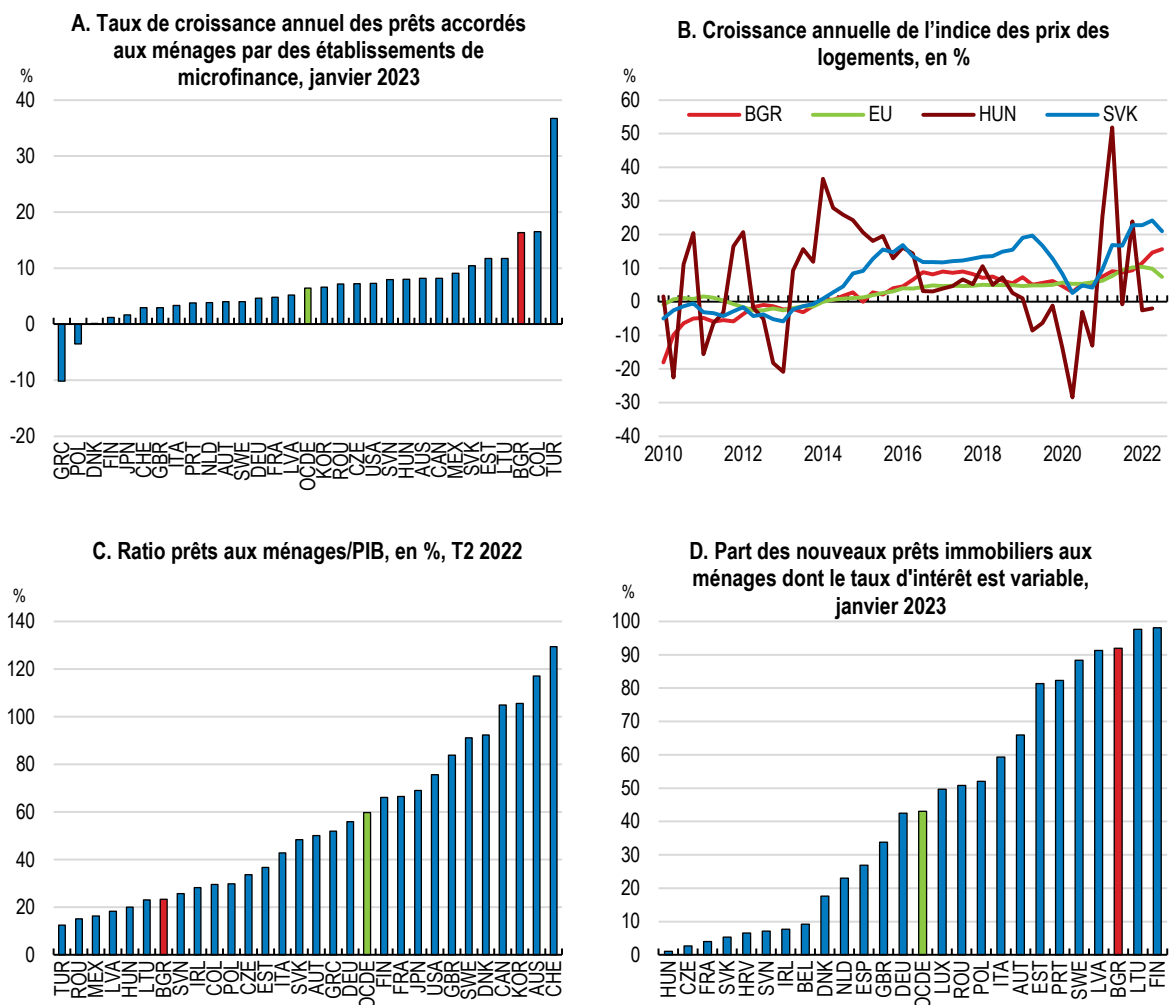
Note : Le PRT ne figure pas dans le graphique afin que l'échelle permette la comparaison entre les autres pays.

Source : Fonds monétaire international (FMI), Indicateurs de solidité financière ; et Banque nationale bulgare.


StatLink  <https://stat.link/3j4y0i>

Les prêts bancaires aux ménages ont augmenté beaucoup plus rapidement que dans les pays d'Europe centrale et orientale de l'OCDE et ont progressé de 16 % entre janvier 2022 et janvier 2023. (Graphique 1.13). Si une croissance rapide du nombre de prêts peut indiquer que des risques pèsent sur la qualité du crédit, le ratio prêt aux ménages/PIB de la Bulgarie, comme celui des autres pays d'Europe centrale et orientale, reste très faible (23 %) par rapport à celui des autres pays de l'OCDE. Le crédit aux entreprises progresse plus modérément, au rythme des taux de croissance moyens des pays de l'UE, dans un contexte d'endettement des entreprises modeste dans l'ensemble. Les prix de l'immobilier ont considérablement augmenté, connaissant une croissance annuelle d'environ 9 % à partir de 2021, puis de 14 % en moyenne au cours des trois premiers trimestres de 2022, dépassant la croissance moyenne des prix de l'immobilier en Europe. Les ménages bulgares sont sensibles à la hausse des taux d'intérêt, la grande majorité des prêts étant assortie de taux d'intérêt variables. La Banque nationale bulgare a relevé à plusieurs reprises les exigences de volant de fonds propres contracyclique afin de renforcer encore la résilience des banques et d'empêcher une accumulation excessive de risques, la dernière augmentation entrant en vigueur en octobre 2023. La morosité des perspectives macroéconomiques, conjuguée à la hausse des taux d'intérêt, continuera d'exiger que l'on accorde une attention accrue aux risques liés à l'évolution des prix de l'immobilier et à la charge de crédit des ménages.

Graphique 1.13. Les prêts aux ménages et les prix de l'immobilier ont augmenté rapidement



Source : Banque centrale européenne, Banque des règlements internationaux, OCDE et Institut national de statistique.

StatLink  <https://stat.link/qpz8kj>

Les prêteurs non bancaires sont de plus en plus actifs et leur portefeuille de prêts s'élevait à 4.4 milliards BGN en décembre 2022, soit 2.7 % du PIB, la majeure partie (environ 3 milliards BGN) étant affectée à des crédits à la consommation, ce qui suscite des inquiétudes en matière de protection des consommateurs et d'interconnexion avec le secteur bancaire (European Banking Authority, 2022^[9]). Bien qu'ils pratiquent des taux d'intérêt plus élevés que les banques traditionnelles, ils sont souvent la seule source de crédit pour de nombreux clients, en particulier les clients vulnérables et qui ne possèdent pas de connaissances financières. En effet, la moitié des Bulgares ne perçoit officiellement que le salaire minimum, ce qui est souvent insuffisant pour pouvoir prétendre à un prêt bancaire. En moyenne, au mois de janvier 2023, sur l'ensemble des prêts à la consommation accordés par les banques en monnaie nationale, le taux d'intérêt effectif annuel était de 8.9 % ; il s'élevait à 22.0 % pour les prêts d'une durée inférieure ou égale à un an et à 15.7 % pour les prêts d'une durée comprise entre un et cinq ans. Les taux d'intérêt appliqués aux clients de prêteurs non bancaires ayant contracté des prêts à haut risque sont nettement plus élevés. À l'heure actuelle, la réglementation relative aux intérêts usuraires fixe un plafond de 50 % par an, mais certains frais supplémentaires permettent aux établissements non bancaires d'augmenter encore le montant total des charges (Vasileva, 2019^[10]). Le plafond devrait plutôt être défini en termes de multiples des taux de prêt de référence, et inclure tous les frais supplémentaires afin d'éviter des coûts excessifs pour les emprunteurs. Si certaines sociétés de crédit sont des filiales directes de banques, d'autres prêteurs non bancaires sont en partie financés par des banques, dont les prêts comptaient pour plus de la moitié de l'ensemble des passifs des sociétés de crédit non bancaires en décembre 2022. Néanmoins, ils ne représentent toujours qu'une part modeste du bilan des banques et sont soumis à des exigences de fonds propres. Du point de vue macroprudentiel, il convient de prêter attention aux interconnexions entre le secteur non bancaire et les banques traditionnelles à travers la propriété et les prêts, même si la Banque nationale bulgare estime qu'il n'y a pas de risques significatifs. La mission de surveillance et de contrôle prudentiel de la Banque nationale bulgare ne couvre pas les activités des sociétés de crédit, car il ne s'agit pas d'institutions de dépôt, celles-ci étant néanmoins surveillées par la Commission de la protection des consommateurs. Toutefois, les capacités de cet organe de surveillance sont limitées et le manque de données fait obstacle à une surveillance plus étroite. La protection des consommateurs, souvent vulnérables, doit être renforcée, notamment en ajoutant aux exigences de divulgation des données la ventilation détaillée des taux d'intérêt, des frais facturés et des sources de financement, afin de faciliter le suivi, d'accroître la transparence et de favoriser la stabilité. Les taux d'intérêt et les frais excessifs posent également des problèmes du point de vue de la concurrence.

Les autorités doivent concevoir les aides budgétaires avec soin, tout en veillant à ce que les finances publiques soient saines

Les aides ont été accordées en temps voulu mais mal ciblées

La Bulgarie a rapidement adopté des mesures pour faire face à la pandémie de COVID-19 et à la crise énergétique provoquée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Cela a contribué à protéger l'économie des perturbations et des difficultés, ainsi qu'à soutenir la demande. Les aides actuelles liées à l'énergie devraient avoir eu en 2022 un coût budgétaire global de plus de 3.5 % du PIB, financé de manière neutre pour le budget à l'aide des recettes exceptionnelles engrangées par les entreprises publiques du secteur de l'énergie, tandis que les prix s'envolaient et que la Bulgarie devenait le troisième exportateur d'électricité en Europe.

Le gouvernement doit trouver un équilibre délicat entre la nécessité d'apporter un soutien temporaire à ceux qui sont le plus durement touchés par le renchérissement de l'énergie et des produits alimentaires, d'une part, et le fait de ne pas contribuer indûment à accentuer l'inflation résultant d'effets indirects, ni fausser des signaux de prix nécessaires, d'autre part. Les principales mesures (Encadré 1.1) prises à ce jour pour limiter les augmentations de prix auraient éventuellement pu contribuer à réduire l'inflation, mais

la plupart ne sont pas ciblées et bénéficient au premier chef aux personnes dont les revenus sont les plus élevés, tout en amoindrissant les incitations à réduire la consommation d'énergie. Parmi ces mesures figurent des subventions aux consommateurs industriels d'électricité et des moratoires sur les augmentations de prix de l'électricité, du chauffage et de l'approvisionnement en eau, ainsi que l'application d'un taux de TVA nul à certains biens, entre autres, pour les ménages. Les recettes excédentaires du Fonds pour la sécurité du système électrique qui financent les subventions proviennent des producteurs publics d'énergie (depuis le 1^{er} janvier 2023, les producteurs privés doivent aussi verser une contribution prélevée sur leurs recettes au-delà d'un plafond sectoriel). Parallèlement à la baisse des prix de l'énergie, les aides temporaires actuelles devraient être remplacées par des mesures plus ciblées, notamment des transferts aux ménages à faible revenu, ou supprimées progressivement si elles ne sont plus nécessaires.

La stabilité budgétaire est garantie par un ensemble de règles budgétaires nationales (s'ajoutant à celles de l'UE), que les autorités ont modifiées en 2020, pour faire face à la crise sanitaire et économique déclenchée par l'épidémie de COVID-19 et pour améliorer l'absorption des fonds de l'Union européenne (Encadré 1.3). Pour ce faire, il a fallu modifier en 2020 la loi sur les finances publiques, de manière à autoriser le dépassement des valeurs de référence prévues par plusieurs règles en cas de « circonstances exceptionnelles », définies comme des faits inhabituels indépendants de la volonté du Conseil des ministres, ayant des effets sensibles sur la situation financière du secteur des administrations publiques, ou une récession économique de plus de 3 % en termes réels. Ces modifications étaient destinées à harmoniser les règles nationales avec le droit de l'UE (cette exemption correspond à la définition qui figure dans le règlement de l'UE n° 1176/2011) et à permettre l'application de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, activée par la Commission européenne en 2020. L'exclusion des fonds provenant de l'UE et d'autres programmes et traités internationaux, ainsi que des cofinancements connexes, du champ d'application de la règle nationale de dépenses permet une absorption accrue des fonds de l'Union européenne. Il est peu probable que cette exclusion menace la viabilité des finances publiques tant que les règles relatives au déficit sont respectées. La possibilité de rationaliser les règles budgétaires nationales est examinée, et si cela débouche sur des mesures concrètes, elles devraient se traduire par une simplification générale (Park et al., 2021^[11]). Il pourrait être nécessaire d'apporter d'autres modifications aux règles budgétaires dans le contexte de l'examen en cours de la gouvernance économique de l'UE, mais un cadre national solide continuera sans doute à jouer un rôle important.

Le déficit des administrations publiques devrait diminuer fortement en 2022. Il était initialement prévu qu'il soit supérieur à 6.5 milliards BGN, soit 4.5 % du PIB, mais selon des estimations préliminaires, il représentait 4.6 milliards BGN, soit 2.9 % du PIB (contre 3.8 % et 3.9 % du PIB en 2020 et 2021, respectivement). Cette réduction marquée a eu lieu dans un contexte d'augmentation des pensions (supérieure au taux d'inflation de 2022), des traitements des fonctionnaires et du salaire minimum, tandis que des projets d'investissement particulièrement nécessaires étaient reportés. Le fait que des montants considérables continuent d'être reportés d'un exercice à l'autre réduit la transparence budgétaire. Des recettes de cotisations de sécurité sociale et d'impôts directs plus importantes que prévu ont également contribué à réduire le déficit. L'envolée des dépenses observée au début de 2022 a eu lieu sans nouvelle loi de finances, dont l'adoption a été différée jusqu'en mars 2022 pour des raisons d'instabilité politique, sachant que dans l'intervalle, la loi de finances de 2021 s'appliquait toujours en partie en vertu d'une loi prévoyant la prorogation de certaines dispositions budgétaires. De nombreux facteurs entrent en ligne de compte et une forte incertitude entoure la situation budgétaire sous-jacente, mais le gouvernement devra remédier aux éventuels problèmes budgétaires structurels découlant de l'augmentation rapide des rémunérations dans le secteur public et des pensions. Compte tenu du caractère limité des instruments de politique monétaire pouvant être utilisés au niveau national, c'est aux autorités budgétaires qu'il revient de gérer les tensions à court terme.

Encadré 1.3. Les règles budgétaires de la Bulgarie

La Bulgarie étant membre de l'Union européenne (UE), elle est soumise aux règles du Pacte de stabilité et de croissance, qui ont été transposées dans la législation nationale. Ce cadre est en cours de révision au niveau de l'UE. En outre, un certain nombre de règles budgétaires nationales ont été adoptées pour garantir la prudence budgétaire.

Les règles du cadre budgétaire de l'UE

- Règle de déficit : le déficit annuel des administrations publiques (calculé sur la base des droits constatés et selon la méthodologie du système européen des comptes nationaux et régionaux) ne doit pas excéder 3 % du PIB.
- Règle du critère des dépenses : la croissance annuelle des dépenses des administrations publiques ne peut excéder le niveau de référence de la croissance du PIB potentiel.
- Règle de déficit structurel : étant donné que la dette consolidée des administrations publiques bulgares est inférieure à 40 % du PIB et que les risques qui pèsent sur la viabilité des finances publiques à long terme sont faibles, le déficit structurel du secteur des administrations publiques peut excéder 0.5 % du PIB, mais il ne peut être supérieur à 1 % du produit intérieur brut sur un an. Le non-respect de cette règle est autorisé dans des circonstances exceptionnelles et en l'absence de menace pesant sur la viabilité budgétaire.
- Règle d'endettement : le montant nominal de la dette consolidée des administrations publiques ne peut excéder 60 % du PIB à la fin de chaque année (critère de Maastricht).

Les règles budgétaires nationales

- Le déficit budgétaire consolidé, calculé sur la base des règlements effectifs, ne peut excéder 3 % du PIB.
- Les dépenses publiques consolidées sur base des règlements effectifs ne peuvent être supérieures à 40 % du PIB.

Modifications des règles

Les autorités ont apporté certaines modifications à ces règles en 2020 pour réagir rapidement aux chocs liés à la pandémie de COVID-19 ainsi qu'à la flambée des prix de l'énergie et des matières premières, accentuée par la guerre en Ukraine. Ces changements ont fait suite à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, et offert davantage de flexibilité concernant les règles nationales fondées sur celles de l'UE :

- Le déficit des administrations publiques peut dépasser le plafond de 3 % du PIB dans des circonstances exceptionnelles.
- Il est possible de s'écarter temporairement de la règle du critère des dépenses dans des circonstances exceptionnelles.
- La limite relative au déficit budgétaire annuel, calculé sur la base des règlements effectifs, a été portée de 2 % à son niveau actuel de 3 % du PIB. En outre, il est désormais possible de franchir ce nouveau seuil en cas de circonstances exceptionnelles.
- Les autorités ont modifié la définition des dépenses relevant de la règle nationale de dépenses de manière à exclure de son champ d'application les fonds provenant de l'UE et d'autres programmes et traités internationaux, ainsi que les cofinancements nationaux connexes.

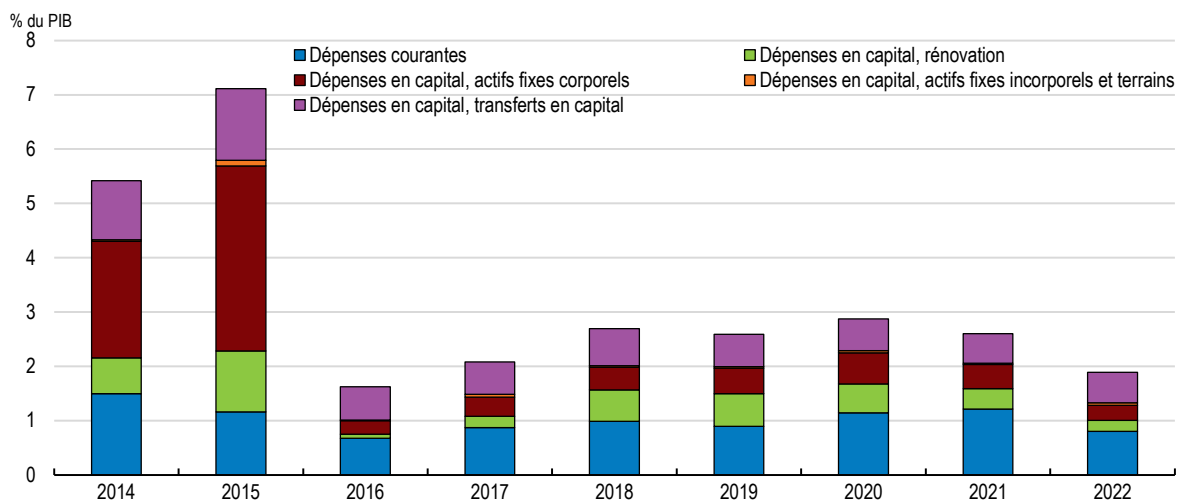
Le dépassement des valeurs de référence prévues par les règles budgétaires est autorisé en cas de faits inhabituels indépendants de la volonté du Conseil des ministres ou de récession économique de plus de 3 % en termes réels, tandis que l'exclusion du champ d'application de la règle nationale de dépenses des fonds de l'UE et similaires, ainsi que des cofinancements connexes, n'est pas subordonnée à ces critères.

Source : Ministère des Finances.


Les fonds de l'UE (Graphique 1.14) constituent une source essentielle de financement des investissements publics en Bulgarie. Des simulations du ministère des Finances laissent à penser que les mesures relevant du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen d'investissement (FEI) sont l'origine d'une augmentation cumulée de 10.6 % du niveau du PIB entre 2014 et la mi-2022 (Ministry of Finance, 2022^[12]). Une mise en œuvre fluide des projets financés par l'UE et une absorption réussie de ses fonds au cours des prochaines années demeurent cruciales pour la reprise consécutive à la pandémie et à la crise énergétique résultant de la guerre en Ukraine. L'efficacité des programmes dépend de la préparation des projets, des capacités administratives disponibles et de la mesure dans laquelle les modifications nécessaires sont apportées à la législation. L'adoption tardive du cadre législatif européen a entraîné des retards, mais à la fin de 2022, le taux d'absorption des fonds de l'UE devrait avoir atteint un niveau proche de 100 %. Cela représente une amélioration par rapport à la précédente période de programmation (2007-13), au cours de laquelle ce taux d'absorption avait été de 95 %, en raison d'un manque de capacités administratives essentiellement lié à des questions de coordination.

Graphique 1.14. Les fonds de l'UE ont été une source importante de financement des investissements

Fonds de l'UE et cofinancement national



Source : Ministère des Finances.

StatLink  <https://stat.link/bit2um>

Le budget total d'investissement pour la période de programmation 2021-27 correspondant aux principaux fonds, cofinancements nationaux inclus, représente 12.9 milliards EUR (soit 18 % du PIB de 2021). Le plan national pour la reprise et la résilience 2022-26 prévoit 5.7 milliards EUR, qui seront principalement affectés à des investissements dans les transitions numérique et écologique (Encadré 1.4). Le montant total des fonds attribués au titre du cadre financier pluriannuel et de l'initiative « Next Generation EU » (y compris les dépenses hors investissement) est de 30 milliards EUR (soit 41 % du PIB de 2021),

dont 26 milliards EUR de subventions, le reste étant constitué de prêts que la Bulgarie n'a pas l'intention d'utiliser. Les fonds de l'UE contribueront à améliorer les principales infrastructures de transport (y compris l'interconnexion des gazoducs entre la Bulgarie et la Serbie) et à moderniser le système ferroviaire et les infrastructures régionales de l'eau. Ils permettront de faire reculer la pauvreté, de stimuler l'innovation et de renforcer l'enseignement. Pour faire le meilleur usage des fonds de l'UE, il faudrait éviter les retards d'origine réglementaire et intégrer les projets dans un cadre d'investissement à long terme. Le décaissement de volumes considérables de fonds de l'UE va probablement accroître la demande dans un environnement caractérisé par une inflation déjà forte, et accentue la nécessité de conserver une orientation budgétaire prudente.

Encadré 1.4. Le plan national pour la reprise et la résilience 2022-26 de la Bulgarie

La Bulgarie bénéficie de la facilité de l'Union européenne (UE) pour la reprise et la résilience, destinée à atténuer les effets économiques et sociaux de la pandémie de coronavirus. Par le biais de cet instrument, le pays financera à la fois des réformes et des investissements. Le 4 mai 2022, le plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) a été approuvé par la Commission européenne. En l'absence de Parlement fonctionnant normalement, les modifications devant être apportées à la législation pour mettre en œuvre les réformes décrites dans le PNRR ont été différées, ce qui a retardé du même coup le deuxième versement prévu dans le cadre du plan.

La Bulgarie devrait recevoir 5.7 milliards EUR sous forme de subventions au cours de la période 2022-26. Le premier versement de 1.4 milliard EUR a été réalisé le 16 décembre 2022. Parmi les principales réformes figurent des mesures de réduction des émissions du secteur de l'électricité (de 40 % d'ici à 2025 par rapport à leur niveau de 2019), la fixation d'une échéance indicative d'abandon progressif du charbon, une réforme des marchés de gros et de détail de l'électricité, un ensemble de mesures axées sur l'état de droit visant en particulier à renforcer la lutte contre la corruption et à revoir le rôle du procureur général, des réformes des marchés publics destinées à réduire le recours aux procédures « internes » de passation de marchés non négociés, une réforme du dispositif de revenu minimum et des réformes relatives au secteur de la santé.

Le PNRR couvre des réformes essentielles relevant de quatre grands piliers :

- Innovation (25.3 %) : ce pilier est axé sur la modernisation technologique des petites et moyennes entreprises (PME), la cybersécurité et l'économie circulaire. Il est envisagé de soutenir le développement des zones et parcs industriels pour améliorer leur connectivité et y attirer davantage d'investissements. Ce pilier recouvre des subventions à l'éducation, des outils de validation qualitative des compétences professionnelles, en particulier pour les chômeurs, le développement des universités de recherche et la modernisation des infrastructures éducatives.
- Transition écologique (41.9 %) : il s'agit de projets axés sur la mise en place d'une économie bas carbone, notamment via l'amélioration de l'efficacité énergétique, la production d'énergie verte, la construction d'installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables dotées de batteries ainsi que d'infrastructures de stockage d'énergie, des activités de recherche et un projet pilote de production d'énergie à partir de sources géothermiques. Les autorités élaboreront une feuille de route vers la neutralité climatique pour l'économie ainsi que des projets pilotes pour la production d'hydrogène vert et de biogaz. La dimension écologique du PNRR recouvre également des mesures en faveur de la biodiversité – restauration des écosystèmes clés pour le climat conformément à la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité et aux objectifs du pacte vert pour l'Europe – visant à assurer une gestion efficace du réseau écologique national, et des mesures en faveur d'une agriculture durable.
- Connectivité (18.3 %) : il s'agit d'améliorer la compétitivité et le développement durable des

régions, notamment sur le plan des transports et de la connectivité numérique. Au titre de ce pilier, il est également envisagé de prendre des mesures pour réduire l'empreinte carbone du secteur des transports, en modernisant le secteur ferroviaire et en actualisant le cadre stratégique du secteur des transports. Au titre de ce pilier seront également mis en œuvre des projets d'infrastructures numériques, consistant par exemple à élargir la couverture des réseaux, à renforcer les services publics numériques et à stimuler le développement de la mobilité électrique.

- **Société juste (14.6 %)** : ce pilier est axé sur l'environnement des entreprises, l'inclusion sociale et la santé. Les mesures prévues sont destinées à améliorer l'administration en ligne, à satisfaire les besoins des groupes vulnérables, à améliorer la qualité et élargir l'éventail des services sociaux offerts, ainsi qu'à améliorer l'accès aux soins de santé. Au titre de ce pilier, l'environnement des entreprises sera amélioré. Dans le domaine des soins de santé, il est envisagé de prendre des mesures pour développer la santé en ligne et renforcer le système national d'information sur la santé, ainsi que pour rendre plus attractives les professions de santé.

Source : Ministère des Finances et plan national pour la reprise et la résilience (PNRR).

Les finances publiques doivent rester sur des bases stables et satisfaire les besoins de dépenses à long terme

La discipline budgétaire a été forte au cours des deux dernières décennies, mais les tensions sur les dépenses devraient s'accroître au cours des prochaines décennies, en raison de l'augmentation des retraites et des besoins en matière de soins de santé et de soins de longue durée, ainsi que du financement des importants besoins d'investissement, notamment dans le cadre de la transition énergétique (Encadré 1.5). Les fonds de l'UE, qui ont financé un tiers de l'investissement public, continueront à jouer un rôle important, mais ne suffiront probablement pas. Il est nécessaire d'accroître l'efficacité et l'efficience à la fois des recettes et des dépenses, en particulier en améliorant le respect de la discipline fiscale et en augmentant certaines taxes, telles que les taxes environnementales, les droits de succession et les taxes foncières.

Encadré 1.5. Les niveaux d'endettement sont actuellement faibles, mais les coûts liés au vieillissement impliquent une tension imminente sur les dépenses

Les finances publiques de la Bulgarie ont suivi une trajectoire stable depuis la mise en place de la caisse d'émission, grâce à une politique budgétaire prudente, à de faibles déficits budgétaires et à des politiques visant à accumuler des réserves. Les mesures de soutien aux entreprises et aux ménages vulnérables pendant la pandémie de Covid-19 ont provoqué une augmentation des dépenses et la nécessité d'une nouvelle émission importante de titres de dette. En dépit d'une réduction du déficit, les pressions démographiques imputables à la diminution naturelle de la population et à l'émigration exerceront une pression à la hausse sur la dette au fil du temps. Les éléments de passif éventuel des administrations publiques sont stables et relativement faibles (la dette globale des entreprises publiques s'élevait à 12 % du PIB en 2021).

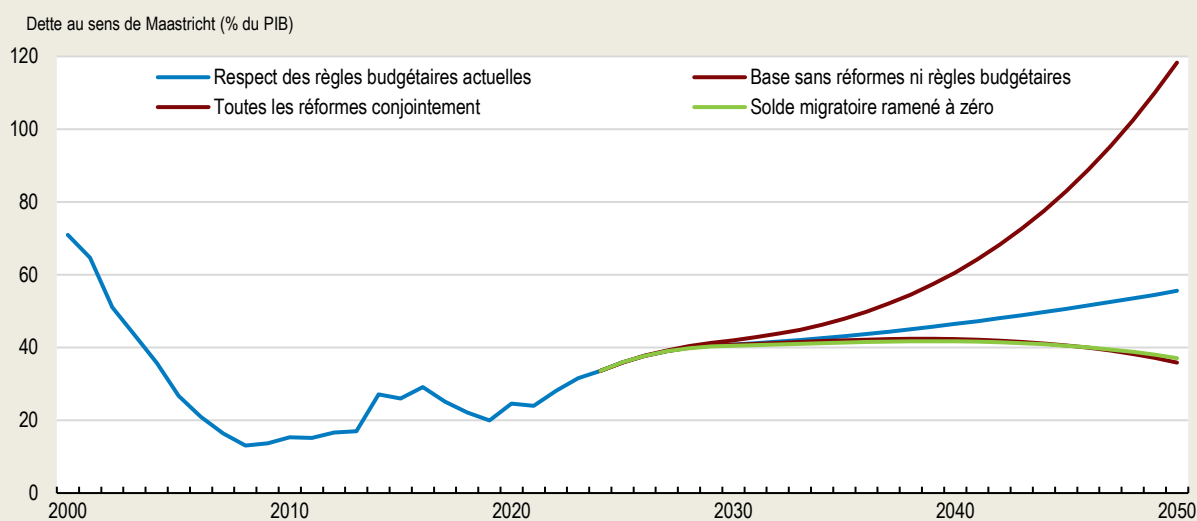
Dans le scénario de base, les coûts croissants du vieillissement sont couverts par des emprunts supplémentaires pour soutenir le système de retraite et l'augmentation des dépenses de santé due au vieillissement (Guillemette et Turner, 2021^[13]). Dans ce scénario, la dette commence à augmenter rapidement dès le moyen terme, à mesure que le rapport entre le nombre de retraités et le nombre d'assurés s'accroît. Ce scénario met en évidence le poids des besoins de dépenses liées au vieillissement

et la nécessité d'y répondre en augmentant les recettes, en réduisant les dépenses par ailleurs et en améliorant l'efficacité de part et d'autre.

Un autre scénario suppose que les pouvoirs publics respectent les règles budgétaires actuelles, couvrant les coûts du vieillissement en augmentant les recettes et en réduisant les autres dépenses. Dans ce scénario, le modèle de l'OCDE prend en compte les augmentations futures de l'âge légal de la retraite qui ont déjà été décidées par les pouvoirs publics (OECD, 2021^[6]). Dans cette situation de croissance modérée, la dette publique augmenterait progressivement pour dépasser 50 % du PIB en 2045 et atteindre environ 55 % du PIB en 2050 (Graphique 1.15). Dans un autre scénario, les répercussions types des réformes structurelles modélisées dans l'Encadré 1.8 sont prises en compte.


Le dernier scénario part de l'hypothèse d'une inversion des flux migratoires, notamment en réintégrant les anciens émigrants et en attirant davantage d'immigrants, de sorte que la migration nette soit proche de zéro d'ici 2050. Dans ce scénario, la dette tomberait à environ 37 % du PIB en 2050.

Graphique 1.15. L'inversion de l'émigration pourrait maintenir la dette sur une trajectoire viable



Note : Les projections intègrent des chiffres réels jusqu'en 2021 et des projections de l'OCDE jusqu'en 2022. Elles s'appuient sur des estimations du modèle à long terme de l'OCDE à compter de 2023 (Guillemette et Turner, 2021^[12]). Dans le scénario de base, où les coûts du vieillissement ne sont pas compensés, on suppose que les règles budgétaires sont assouplies et que le déficit augmente, ce qui accroît la dette publique. Autre scénario : des augmentations de recettes compensatoires et/ou des mesures de réduction des dépenses sont instaurées afin de compenser la hausse des dépenses due au vieillissement. Dans ce scénario, le solde budgétaire structurel s'améliore progressivement, au fur et à mesure que les coûts du vieillissement sont compensés et que les règles budgétaires sont appliquées, passant de -3.1 % du PIB à un léger excédent à partir de la fin de la décennie.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112.

StatLink  <https://stat.link/l9xkhd>

Le Conseil budgétaire pourrait être bien placé pour accroître la transparence de la politique budgétaire à court terme et pour prévoir les défis à plus long terme, notamment en ce qui concerne les retraites et l'assurance maladie. Pour en faire un organe plus efficace dans la sauvegarde de la discipline fiscale et la fourniture d'avis d'experts, sa capacité doit être augmentée. Le Conseil budgétaire doit fournir une évaluation indépendante plus étoffée de la situation macroéconomique, notamment en développant ses propres outils ou prévisions macroéconomiques, de la situation budgétaire et des questions à long terme. En effectuant des recherches sur les questions pertinentes et en publiant ses évaluations de sa propre initiative, il pourrait contribuer à accroître la transparence (Encadré 1.6).

Encadré 1.6. Comment veiller au bon fonctionnement du Conseil budgétaire

Les institutions financières indépendantes (IFI) représentent une innovation majeure dans la gestion des finances publiques et sont devenues une composante importante de la supervision des finances publiques dans l'Union européenne. Le Conseil budgétaire bulgare a été créé en 2015 dans le cadre des réformes de gouvernance de l'UE. Il dispose d'un mandat étendu l'autorisant à émettre des avis motivés et des recommandations sur : les prévisions macroéconomiques officielles de printemps et d'automne, le projet de loi sur le budget de l'État, les projets de loi sur le budget de la sécurité sociale de l'État, le budget de la Caisse nationale d'assurance maladie, les projets de loi sur les budgets rectificatifs et supplémentaires, les projets de planification budgétaire à moyen terme, et d'autres documents stratégiques du Conseil des ministres pertinents pour le respect des règles budgétaires numériques.

Malgré l'étendue de son mandat, le Conseil budgétaire donne à penser qu'il pourrait jouer un rôle plus efficace dans la surveillance et le débat sur les finances publiques. Son analyse des développements macroéconomiques et budgétaires est moins développée que dans certains pays similaires.

L'examen par l'OCDE d'autres IFI établies dans de petites économies ouvertes de l'UE au cours des 15 dernières années confirme que nombre d'entre elles jouissent d'une solide réputation en matière d'analyse indépendante, qu'elles ont amélioré la transparence budgétaire et suscité un vaste débat parlementaire et public sur les questions budgétaires (OCDE, 2020^[14]) (OCDE, 2019^[15]). Il s'agit de pays tels que la Lituanie, la République slovaque et la République tchèque.

Ces institutions mènent un éventail d'activités plus large que le Conseil budgétaire en Bulgarie, dont la réalisation de leurs propres prévisions macroéconomiques sur la base desquelles elles évaluent les prévisions officielles, l'analyse approfondie des prévisions de dépenses et de recettes publiques, les projections à moyen terme, y compris l'analyse de la viabilité de la dette, et les rapports à long terme analysant les tendances futures en matière de dépenses de retraite et de risques budgétaires.

Ceci étant, ces institutions disposent généralement de ressources plus importantes et de mécanismes d'échange d'informations avec les pouvoirs publics plus efficaces qu'en Bulgarie. Il est important que les ressources et les capacités des IFI soient en adéquation avec leurs responsabilités afin qu'elles puissent remplir leur mandat et être considérées comme crédibles. Le Conseil budgétaire bulgare compte cinq membres et cinq employés à temps plein basés au Parlement. Alors que ces employés assurent le service organisationnel, technique et d'expertise des activités du Conseil, il apparaît difficile de recruter les macroéconomistes spécialisés nécessaires, dotés de compétences analytiques et statistiques, pour venir étayer le travail des membres. À titre de comparaison, le Conseil budgétaire lituanien emploie 7 personnes, le Conseil budgétaire slovaque 15 personnes et le Conseil budgétaire tchèque 12 personnes. Il existe un protocole de coopération avec le ministère des Finances sur l'échange d'informations. Cependant, pour ce qui concerne la disponibilité des informations, il n'est pas certain que le Conseil budgétaire ait toujours reçu en temps opportun l'ensemble des informations et des données nécessaires.

Source : OCDE et Conseil budgétaire et Loi sur les mécanismes correcteurs automatiques.

Le programme ambitieux de réformes structurelles proposé dans la présente étude permettrait non seulement de stimuler la croissance à moyen et à long termes, comme indiqué dans l'Encadré 1.8, mais aussi de dégager un dividende budgétaire appréciable d'environ 3 % du PIB grâce à des mesures visant à ajuster les dépenses et à augmenter les recettes fiscales (Encadré 1.7). Certaines mesures, comme l'amélioration de l'efficacité de la collecte, permettraient d'augmenter les recettes de manière permanente, tandis que d'autres, comme l'augmentation de la tarification du carbone, ne le feraient que temporairement, jusqu'à ce que la neutralité carbone soit atteinte. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail devraient augmenter progressivement pour atteindre de nouveaux niveaux d'ici 2040. Le coût de la mise en place d'une assurance maladie pour les personnes s'inscrivant à l'agence pour l'emploi est difficile à évaluer en raison du manque d'informations sur les subventions publiques accordées aux soins de santé, mais il devrait être relativement élevé compte tenu du grand nombre de personnes actuellement dépourvues d'une assurance maladie. Certaines mesures ont un coût initial élevé, comme la fourniture d'une assurance maladie, mais, les répercussions à long terme peuvent s'avérer positives : ainsi, une telle couverture de l'assurance maladie pourrait améliorer la santé en général et inciter les gens à consulter un médecin avant qu'une intervention d'urgence ne soit nécessaire, ce qui est intégralement couvert par l'État pour les personnes dépourvues d'une assurance.

Encadré 1.7. Incidence budgétaire des réformes

Cet encadré résume l'incidence budgétaire d'une sélection de mesures de réforme dans l'Étude économique (Tableau 1.3). Ces estimations sont réalisées dans la mesure du possible, sur la base des seules données et éléments probants disponibles, et sont entourées d'une grande incertitude. Les effets comportementaux ne sont pas pris en considération. L'estimation se fait de la manière suivante :

- L'amélioration de l'efficacité du recouvrement de l'impôt telle qu'elle est décrite dans le Tableau 1.4
- Les recettes supplémentaires issues de la tarification du carbone et liées aux mesures prises par la Bulgarie en faveur de la transition verte sont basées sur le modèle à long terme de l'OCDE (Guillemette, 2023). Les recettes liées à la tarification du carbone comprennent les taxes sur les GES, les taxes sur les carburants, les recettes provenant de la mise aux enchères de permis dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de GES, et les taxes sur l'énergie.
- L'incidence budgétaire liée à la migration de retour est l'incidence nette des coûts d'hébergement de 24 000 Bulgares de retour, dont 75 % en âge de travailler (comme en 2020), à un coût de 2 000 BGN par habitant et de leur contribution à l'impôt sur le revenu et à la sécurité sociale au double du salaire minimum (en supposant qu'ils aient un niveau de compétences plus élevé).
- Augmentation de l'allocation générale d'aide sociale jusqu'au seuil de pauvreté : on considère que l'allocation générale d'aide sociale n'est plus liée au revenu minimum différencié, mais au seuil de pauvreté. Les calculs s'appuient sur le seuil de pauvreté et les chiffres de 2021 pour les bénéficiaires, et le tableau montre la différence entre ce qu'il en coûterait si les bénéficiaires recevaient le montant équivalent au seuil de pauvreté et ce qu'ils ont effectivement reçu.
- Les dépenses consacrées aux mesures actives du marché du travail devraient augmenter progressivement, passant de 0.16 % du PIB en 2019 à 0.28 % du PIB (ce qui correspond à la moyenne des pays du groupe de Visegrad4 pour 2019).
- L'augmentation de l'abattement fiscal pour enfant à charge est calculée comme la différence entre l'allocation actuelle de 6 000 BGN par an (500 BGN par mois) et l'allocation recommandée de 9 350 BGN par an (780 BGN par mois) multipliée par le nombre d'enfants. Il s'agit de la limite supérieure, car l'abattement fiscal pour enfant à charge n'est pas entièrement utilisé.

Tableau 1.3. Effets estimés de certaines réformes structurelles

	Incidence budgétaire en pourcentage du PIB
Mesures augmentant les recettes fiscales/réduisant les dépenses :	
Amélioration de l'efficacité du recouvrement de l'impôt	1.7 %
Hausse de la tarification du carbone	1.5 - 2 %
Migration de retour (incidence nette)	0.07 %
Mesures de diminution des recettes/augmentation des dépenses	
Augmentation de l'allocation générale d'aide sociale jusqu'au seuil de pauvreté	-0.06 %
Augmentation des dépenses consacrées aux PAMT	-0.12 %
Augmentation de l'abattement fiscal pour enfant à 9 350 BGN par an (ou 780 BGN par mois)	-0.28 %
Effet budgétaire net	2.8 % - 3.3 %

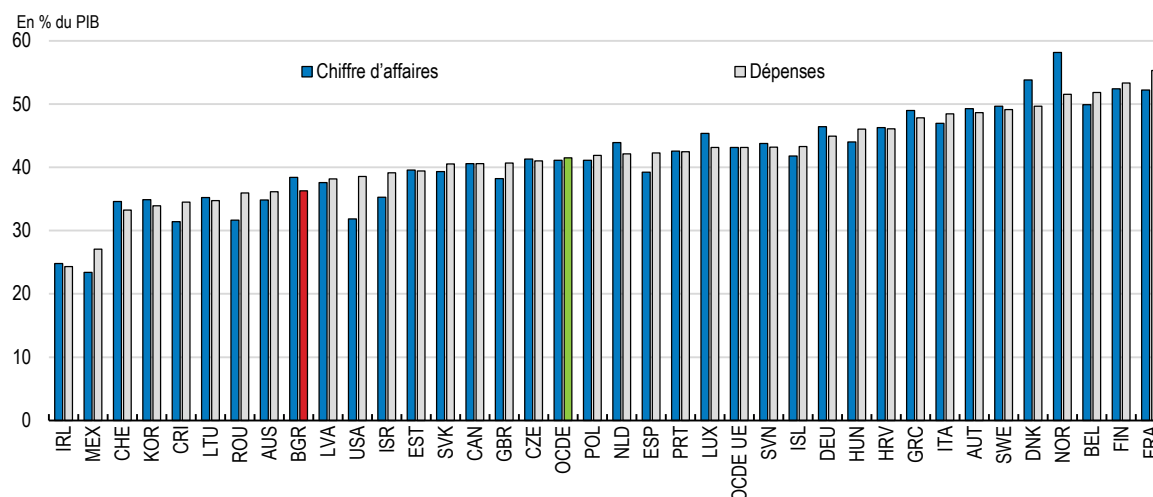
Source : Calculs de l'OCDE.

Les dépenses publiques sont relativement faibles

Les dépenses publiques de l'État bulgare, qui représentent moins de 40 % du PIB, sont modestes par rapport à celles de nombreux pays européens de l'OCDE (Graphique 1.16), même si divers enjeux sont similaires, comme le vieillissement. La part des dépenses consacrées aux prestations d'assurance maladie et chômage représente environ la moitié de la moyenne de l'OCDE, tandis que les dépenses en matière de santé et d'éducation sont inférieures (Graphique 1.17), bien que les besoins soient élevés en raison des pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée dans plusieurs secteurs et professions. De même, une partie de la population n'est pas couverte par l'assurance maladie et les résultats en matière de santé sont perfectibles. Les autorités bulgares consacrent à l'investissement une part du PIB (3.4 %) similaire à celle de la moyenne des pays de l'OCDE, mais ce pourcentage reste inférieur à celui de nombreux pays de la région d'Europe centrale et orientale. Le stock de capital de la Bulgarie étant faible, il est possible d'investir davantage, en particulier dans des projets sans rentabilité commerciale, tels que les routes rurales, les services publics de base et les institutions fournissant des services publics essentiels. Les fonds de l'UE pourraient être utilisés plus efficacement pour ces projets. Il n'existe actuellement pas de stratégie globale d'investissement à long terme et l'ancien département du ministère des Finances chargé de l'établissement du budget d'investissement a été supprimé. L'absence de stratégie d'investissement accentue également l'incertitude au niveau des localités, qui n'ont aucun projet en cours au moment de solliciter des fonds de l'UE. L'importance d'une stratégie d'investissement ne fera que se confirmer avec l'afflux important de fonds de l'UE au cours de la prochaine période de programmation. La budgétisation de l'investissement à long terme qui va au-delà du cadre à moyen terme doit être rétablie afin de répondre aux besoins d'investissement dans les infrastructures, notamment en insistant fortement sur l'analyse coûts-avantages. L'efficacité de l'investissement public au niveau local pourrait être améliorée via la mise à disposition de fonds sur une base prévisible pour des projets prioritaires.

Graphique 1.16. La taille du secteur public est relativement contenue

2019



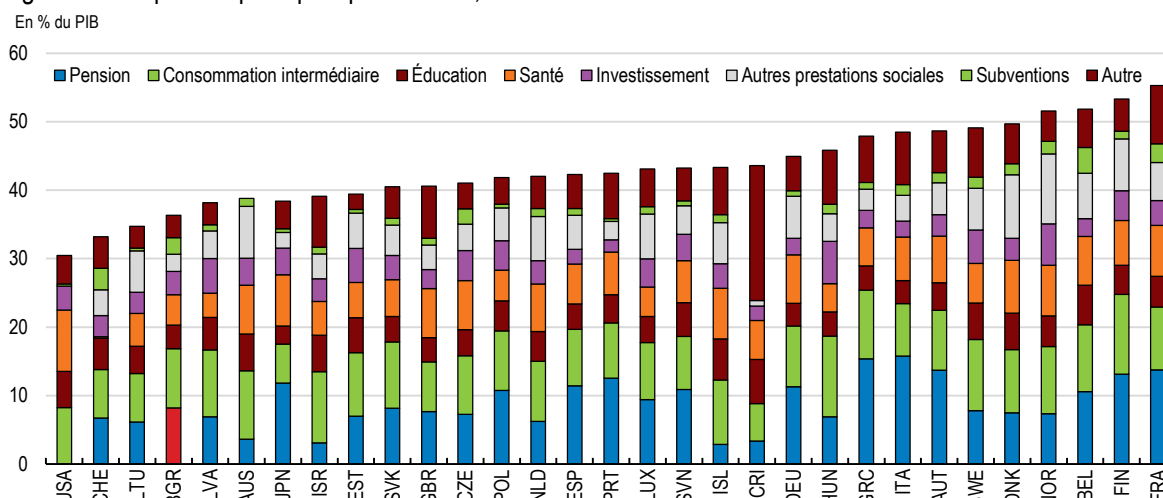
Note : Du fait de l'indisponibilité de données comparables pour ces pays, la moyenne de l'OCDE ne tient compte ni du Chili, ni de la Turquie.
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112.

StatLink <https://stat.link/amc360>

La part des subventions, dont bénéficient principalement les entreprises énergétiques, les transports publics, les chemins de fer et le secteur de la santé, est plus élevée que dans la plupart des pays de l'OCDE (2.4 % du PIB en 2019). Même si ces subventions sont autorisées par les règles de l'UE, les fonds publics limités pourraient être utilisés plus efficacement, en veillant à ne pas ancrer des incitations négatives. Laisser le marché jouer un rôle plus important dans l'allocation des ressources et instaurer un climat plus favorable aux entreprises permettrait d'améliorer les performances économiques. Il y aurait lieu de réexaminer ces subventions du point de vue de leur impact économique et de leur rentabilité, et de les diminuer le cas échéant.

Graphique 1.17. Une part substantielle des dépenses publiques est consacrée aux rémunérations et aux achats des administrations, tandis que les dépenses d'éducation restent relativement faibles

Catégories de dépenses publiques par fonction, 2019



Note : Les autres prestations sociales comprennent les prestations de maladie et d'invalidité, les prestations familiales, les prestations pour enfants et les prestations d'aide sociale ciblées ou non ciblées.

Source : Base de données de l'OCDE sur les finances publiques.

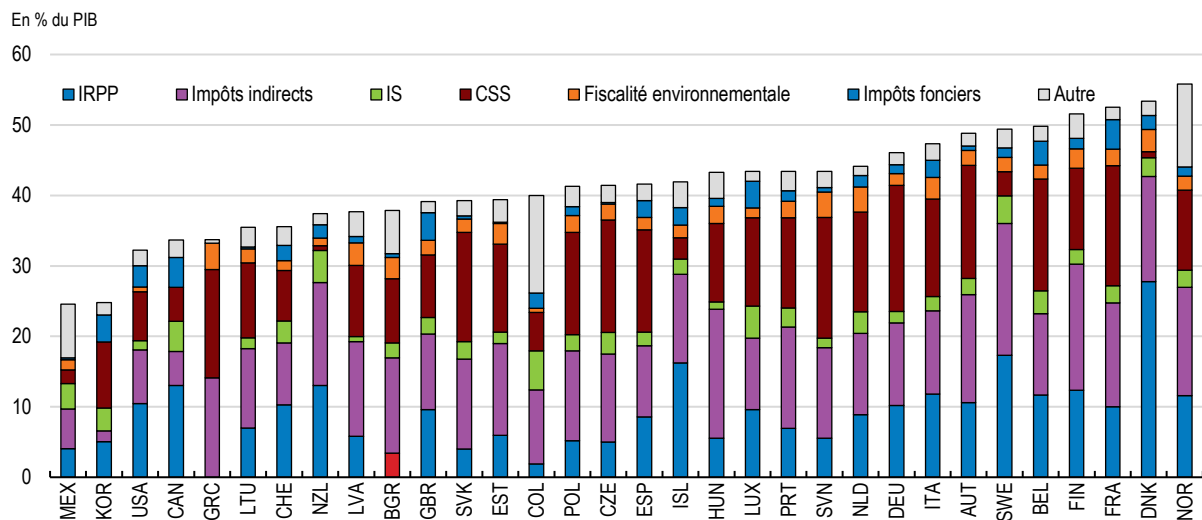
StatLink <https://stat.link/gidemz>

Un plus grand civisme fiscal, avec notamment un recul de l’informalité, permettrait d’accroître les recettes fiscales

À l’instar du faible ratio dépenses/PIB, le ratio recettes fiscales/PIB de la Bulgarie ressort plutôt faible en comparaison internationale. Les impôts indirects représentent la majeure partie des recettes fiscales, la taxe sur la valeur ajoutée comptant de son côté pour près d’un tiers du total et les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur le travail pour moins d’un quart (Graphique 1.18). Les faibles rentrées de l’impôt sur le revenu des personnes physiques s’expliquent par une sous-déclaration des revenus ainsi qu’un taux d’imposition forfaitaire établi à 10 %. Les cotisations de sécurité sociale, en revanche, sont élevées, s’étalant entre 32.7 et 33.4 % selon la profession (la différence étant due à l’assurance accidents du travail), et sont régressives du fait du plafonnement en vigueur à cinq fois le salaire minimum (bien que seuls 5 % environ des contribuables entrent dans cette catégorie). Malgré ce niveau des cotisations de sécurité sociale, qui encourage l’informalité en incitant à déclarer des salaires plus faibles et à compléter la rémunération au noir, le coin fiscal global ne ressort pas particulièrement élevé par rapport à la moyenne de l’OCDE. Par exemple, pour une famille dont les deux parents perçoivent le salaire moyen et comptant deux enfants mineurs, il s’élevait à environ 30 % en 2021 (Graphique 1.19). Une réduction du travail informel et des mesures d’activation des inactifs élargiraient la base d’imposition et permettraient de la sorte de réduire la lourde charge que représentent les cotisations de sécurité sociale sans compromettre la viabilité du système.

Graphique 1.18. Les impôts indirects constituent la principale source de recettes publiques

Recettes publiques par catégorie, 2019



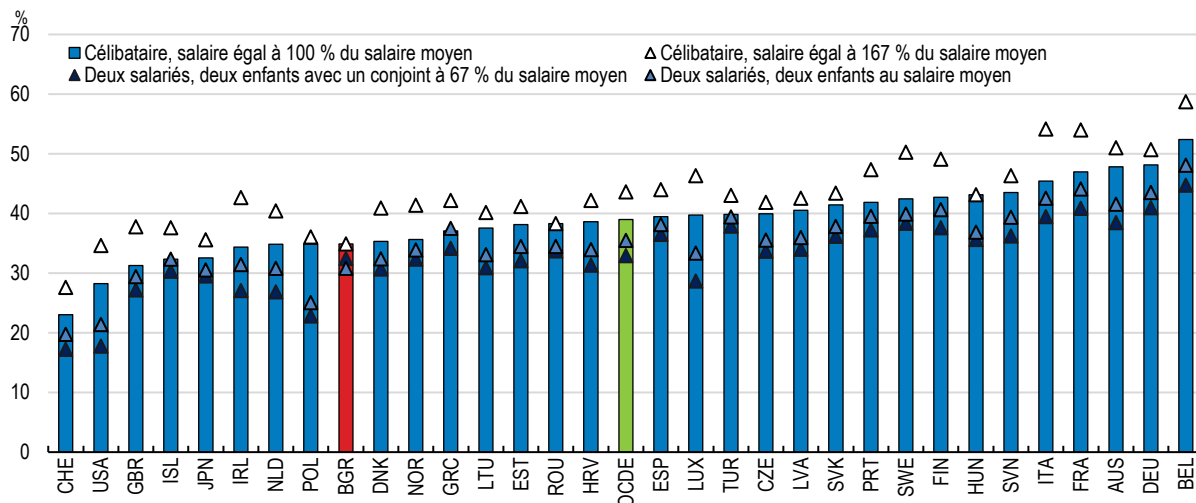
Note : IRPP = impôt sur le revenu des personnes physiques ; IS = impôt sur les sociétés ; et CSS = cotisations de sécurité sociale. La fiscalité du patrimoine se compose des impôts récurrents sur la détention de biens immobiliers et des taxes sur les transactions. Les impôts indirects englobent la taxe sur la valeur ajoutée et les taxes sur la consommation et les ventes. La catégorie « Autres » regroupe les autres impôts et les recettes non fiscales.

Source : Base de données de l’OCDE sur les finances publiques.

StatLink  <https://stat.link/t2y0gq>


Graphique 1.19. Le coin fiscal global est relativement peu élevé

2021



Note : La moyenne OCDE correspond à la moyenne obtenue pour des pays de l'UE membres de l'OCDE, l'Australie, les États-Unis, l'Islande, le Japon, le Royaume-Uni, la Suisse et la Turquie.

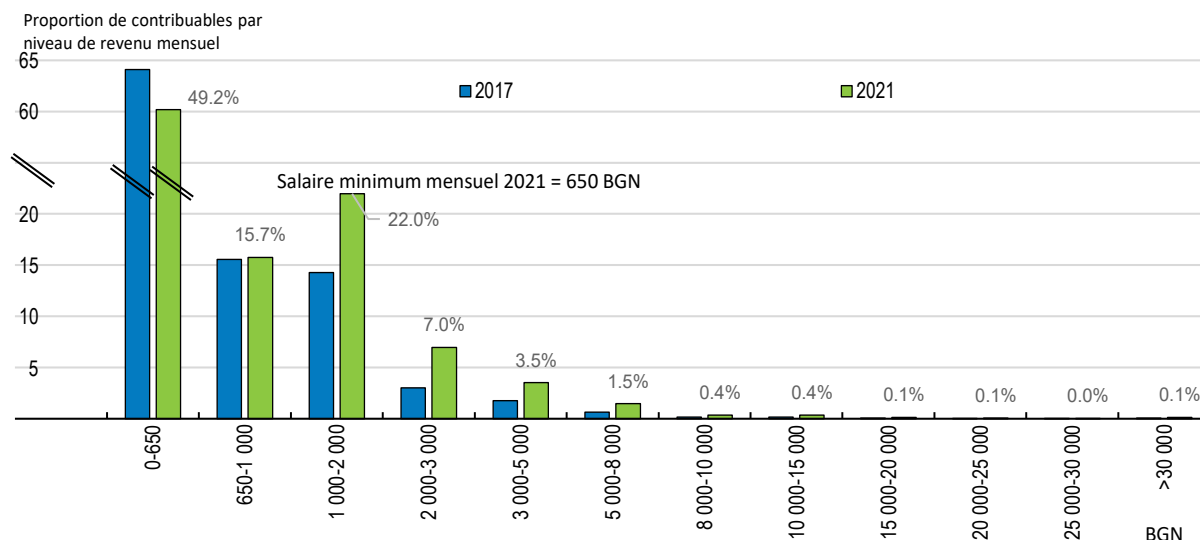
Source : Base de données des avantages fiscaux de la Commission européenne.

StatLink  <https://stat.link/ajk4f6>

La sous-déclaration des revenus est une pratique répandue (voir le Chapitre 2 pour une étude plus approfondie de l'informalité sur les marchés du travail) et l'imposition forfaitaire est conçue pour aider à résoudre ce problème. En effet, la moitié des contribuables déclarent leurs revenus au niveau du salaire minimum (Graphique 1.20). Le seuil de revenu minimum est un seuil spécifique à la profession et au secteur, qui détermine les paiements de cotisations de sécurité sociale, et qui vise à faire en sorte que les professionnels qui sont peu susceptibles de percevoir le salaire minimum s'acquittent de cotisations de sécurité sociale d'un niveau un peu plus élevé. L'adoption de ces seuils a aidé à contenir l'informalité et à élargir la base de prélèvement des cotisations de sécurité sociale (Bogdanov, 2020^[16]). Toutefois, dans la mesure où ils ne s'appliquent qu'aux salariés et non aux travailleurs indépendants, les professionnels conservent la possibilité de déclarer le salaire minimum (en payant leurs cotisations de sécurité sociale en conséquence) tant qu'ils fournissent leurs services dans le cadre d'une prestation de services et non d'un contrat de travail. L'impôt forfaitaire a réduit la taille de l'économie informelle de l'ordre des deux tiers sur la période 2008-14 (Djankov, 2014^[17]). Il est simple et transparent et ne prévoit que très peu d'abattements. Le principal abattement, récemment introduit, de 6 000 BGN par an (500 BGN par mois) par enfant à charge jusqu'à trois enfants, ne s'applique qu'aux revenus déclarés et est actuellement sous-utilisé. Le relèvement de l'abattement pour enfant à charge à 9 360 BGN par an (780 BGN par mois) renforcerait les incitations à déclarer les salaires versés en liquide en réduisant le coût de la déclaration de revenus plus élevés. Ce relèvement réduirait les taux marginaux d'imposition pour les travailleurs à faible revenu ayant des enfants et simplifierait le recouvrement de l'impôt en excluant de l'assujettissement à l'impôt sur le revenu de nombreuses personnes uniquement redevables de très petits montants d'impôt. Pour une plus grande efficacité, les inspections du travail devront être renforcées.

Graphique 1.20. La moitié des contribuables déclarent des revenus correspondant au salaire minimum

Proportion de contribuables par niveau de revenu mensuel



Note : La ventilation des contribuables est basée sur les revenus déclarés aux services fiscaux.

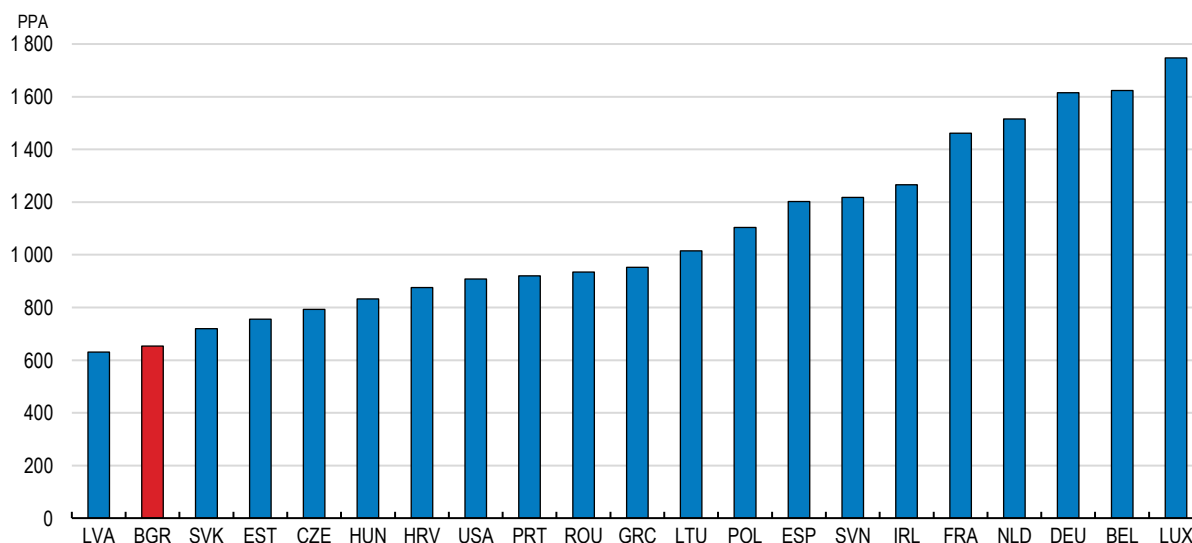
Source : Agence nationale des contributions.

StatLink  <https://stat.link/x7s2m1>

Les relèvements du salaire minimum contribuent également à blanchir l'économie, étant donné que les entreprises sont tenues de déclarer leurs salaires à un taux minimum plus élevé, bien qu'une charge réelle en découle pour les entreprises véritablement désireuses de verser le salaire minimum (plutôt que des appoints en liquide non déclarés). L'augmentation récente du salaire minimum de près de 10 % devrait se traduire par des recettes fiscales supplémentaires estimées à 0.3 % du PIB cette année, du fait de l'augmentation consécutive de l'assiette des contributions de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. De nouvelles augmentations dans le temps du salaire minimum et, en particulier, des seuils minimaux d'assurance pour certaines professions peu susceptibles de verser le salaire minimum et l'alignement de ces seuils sur les contributions des travailleurs indépendants fournissant les mêmes types de services, contribueraient à réduire l'informalité et à accroître les recettes fiscales. Le niveau relativement bas du salaire minimum par rapport aux autres pays de l'UE (Graphique 1.21) laisse une certaine marge de manœuvre pour de nouveaux relèvements, bien que la productivité relativement faible de la Bulgarie soit un paramètre dont il convient de tenir compte. Une fois que les pressions inflationnistes se seront atténuées et si la croissance de la productivité le permet, de nouvelles augmentations bien conçues du salaire minimum pourraient aider à diminuer l'informalité.

Graphique 1.21. Le salaire minimum est relativement faible

Salaires minimums en EUR (PPA), 2022



Note : Les salaires minimums nominaux devraient être 10% plus élevés en 2023.

Source : Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/gj8oqw>

Une meilleure discipline fiscale – avec notamment une réduction de l’informalité, du transfert de bénéfices par des sociétés étrangères, des dépenses fiscales et du non-paiement de la TVA – permettrait de dégager des recettes supplémentaires. La discipline fiscale s’est améliorée ces dernières années, mais beaucoup reste encore à faire. L’Agence nationale des recettes publiques estime que le manque à gagner se chiffre à quelque 1.7 % du PIB (Tableau 1.4). Il importe à la fois d’accroître la fréquence des inspections des opérations des multinationales, d’introduire des amendes plus dissuasives et de renforcer les exigences de déclaration pour les transactions entre parties liées et les transactions intra-groupes. Une modification de la législation s’impose afin qu’un temps suffisant soit laissé aux enquêtes, de même que l’implication d’experts sectoriels externes en capacité de fournir une expertise sur les processus de production industrielle concernés, de sorte que les services de l’Agence nationale des recettes publiques soient mieux à même de contrôler les déclarations fiscales et d’identifier les potentiels montages de transfert de bénéfices. Actuellement, les dispositions sont formulées de manière complexe et les entreprises multinationales se trouvent souvent en position avantageuse pour obtenir des décisions judiciaires favorables. Le langage des dispositions qui servent de base aux enquêtes sur la dissimulation ou le transfert de bénéfices étant abscons, il conviendrait que les fonctionnaires du fisc soient formés de manière adéquate et correctement spécialisés afin d’améliorer l’application de la législation par les tribunaux. Une réaffectation de l’administration et de la collecte de l’impôt foncier au niveau central, où il était géré auparavant, pourrait par ailleurs améliorer l’efficacité de son recouvrement, les récentes réformes qui en ont fait un impôt local ayant en effet fait chuter celle-ci de l’ordre de 30 à 35 %. Le système local de recouvrement peut être plus enclin à accorder des exonérations fiscales *ad hoc* ou à faire preuve d’indulgence à l’égard des fraudeurs. Les recettes collectées au niveau central pourraient toujours, comme c’est le cas dans d’autres pays, être allouées ou transférées pour être dépensées au niveau local.

Tableau 1.4. Les recettes collectées pourraient être nettement plus importantes

Par an

Motifs du manque à gagner/sources de recettes	Potentiel de gains supplémentaires en impôts en millions de BGN	Potentiel de gains supplémentaires en cotisations de sécurité sociale en millions de BGN
Informalité/impôt sur le revenu des personnes physiques	320	544
Transfert de bénéfices/impôt sur les sociétés	300	
Dépenses fiscales	938	
TVA	137	
Sous-total	1 695 (1.6 % du PIB)	544
Efficacité du recouvrement de l'impôt foncier	0.1 % du PIB	
Total	1.7 % du PIB	

Note : Les données se rapportent à 2021, à l'exception du chiffre sur la TVA, qui concerne l'année 2019.

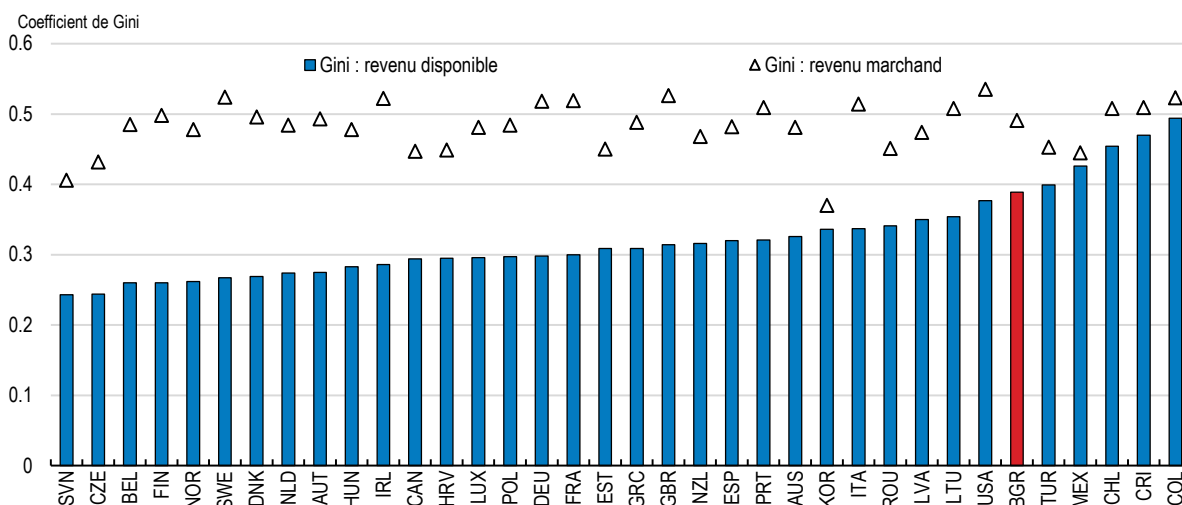
Source : Agence nationale des contributions.

Le système de transferts pourrait jouer un rôle plus important dans la réduction des inégalités

En Bulgarie, le système de prélèvements et de transferts ne réduit pas beaucoup le niveau élevé d'inégalité des revenus marchands (Graphique 1.22), ce qui s'explique à la fois par un taux d'imposition forfaitaire conçu pour inciter à déclarer les salaires et à blanchir l'économie plutôt qu'à réduire les inégalités de revenus, et par le faible niveau des transferts. En ce qui concerne l'équité, il convient de garder à l'esprit que dans les systèmes fiscaux progressifs, les personnes à hauts revenus peuvent tirer profit de diverses exonérations et payer moins d'impôts sur le revenu que ne le laisseraient supposer les taux marginaux. En revanche, dans le système bulgare, le principal abattement fiscal depuis 2015 est lié aux enfants. Il est suffisamment élevé pour que les taux d'imposition effectifs des personnes à faible revenu ayant des enfants soient ramenés à des taux à un chiffre. À long terme, l'adoption d'un système d'impôt sur le revenu davantage progressif pourrait contribuer à réduire les inégalités, conjointement avec d'autres mesures, ou permettre de dégager plus de recettes pour soutenir les dépenses sociales. Cependant, toute transition dans cette direction ne devrait se faire qu'une fois que des mesures plus efficaces pour soutenir la discipline fiscale et réduire l'informalité auront été mises en place et que les niveaux de revenus auront augmenté.

Graphique 1.22. Le système d'impôts et de transferts ne réduit guère les inégalités de revenu disponible

2020



Source : Base de données mondiale normalisée sur les inégalités de revenu v9.4.

StatLink  <https://stat.link/1j8q69>

En raison du taux d'imposition forfaitaire, dont la progressivité est limitée par l'abattement fiscal pour les enfants, et de la nature régressive des cotisations de sécurité sociale, d'autres impôts et transferts doivent jouer un rôle plus important dans la réduction des inégalités des revenus marchands. L'imposition du patrimoine, notamment au moyen des droits de succession et de propriété, contribuerait à réduire les inégalités de patrimoine. Il existe des impôts fonciers en Bulgarie, mais les recettes qu'ils génèrent sont très faibles (0,5 % du PIB, contre 1,8 % dans les pays de l'OCDE). La clarification des droits de propriété foncière et l'actualisation des évaluations et des registres seraient des prérequis à l'obtention éventuelle de recettes provenant d'impôts récurrents sur la propriété immobilière. Pour des raisons d'efficacité, le recouvrement devrait être géré au niveau central plutôt que local. La taxation de capitaux mobiliers (voitures de luxe, yachts, par exemple) pourrait également être envisagée après une évaluation minutieuse. Des droits de succession plus élevés contribueraient à réduire les inégalités de patrimoine et favoriseraient une plus grande égalité des chances.

Outre ces impôts, qui sont susceptibles de réduire les inégalités de revenus, le système de transferts doit également jouer un rôle plus important. Comme indiqué au Chapitre 2 de la présente Étude, une réorganisation du système de transferts sociaux visant à accroître la générosité et la couverture, accompagnée de mesures visant à renforcer l'activation et la participation au marché du travail, contribuerait à réduire la pauvreté en augmentant les transferts et en intégrant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail.

Intensifier les réformes pour rendre la croissance plus forte et plus durable

Au cours des années qui ont précédé la pandémie, la croissance a atteint un rythme suffisamment soutenu pour permettre une certaine convergence du niveau de vie vers les pays à revenu élevé de l'OCDE, même si elle a été plus lente que pour d'autres pays de la région. La croissance doit s'accroître pour favoriser une convergence plus poussée du niveau de vie et permettre à la Bulgarie d'éviter de tomber dans le piège du revenu intermédiaire, ce qui l'empêcherait de réaliser de nouveaux progrès, dans la mesure où ses salaires sont trop élevés pour qu'elle puisse rivaliser en termes de coûts avec les pays à faible revenu, tandis qu'elle est à la traîne des pays à revenu élevé en matière d'innovation (Györfy, 2022^[18]). Cela exige

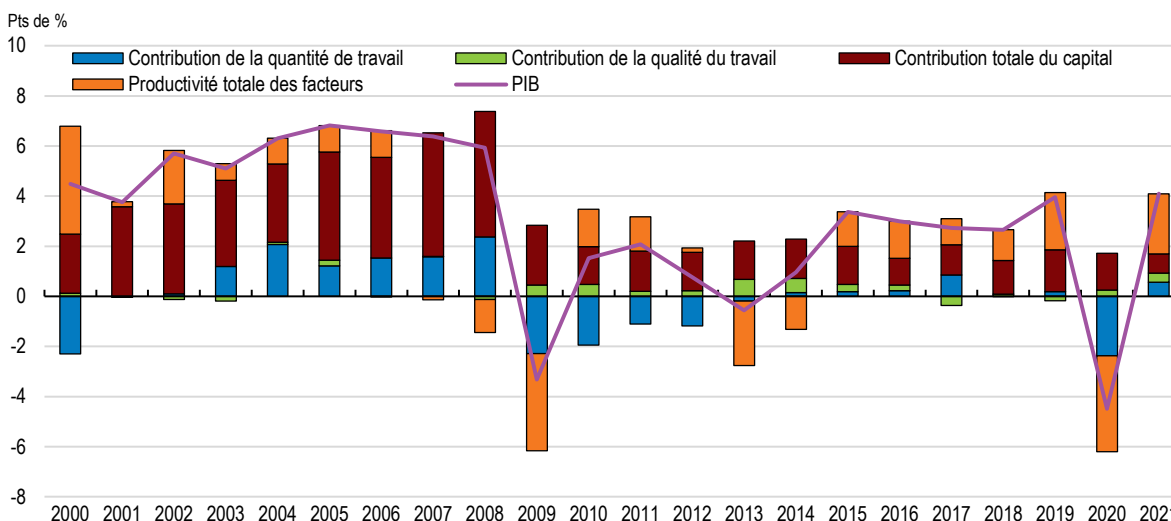
une stratégie cohérente à long terme et un programme de réformes ambitieux destiné à réduire un certain nombre d'obstacles importants à l'amélioration des performances. Cette stratégie devrait inclure un plan global de transition écologique vers la neutralité carbone à l'horizon 2050, garantissant la durabilité de la croissance. Bien que les autorités déploient des efforts pour freiner le déclin démographique en rehaussant le taux d'accroissement naturel de la population et en endiguant l'émigration nette (voir le chapitre spécial de cette *Étude économique*), elles doivent aller plus loin pour tirer le meilleur parti de la main-d'œuvre disponible, étoffer le stock de capital et renforcer la productivité.

Des réformes propices aux gains de productivité étayeraient le processus de convergence

La productivité est le principal moteur de la croissance et son rôle s'est renforcé au cours des dix dernières années (Graphique 1.23). Les gains de productivité ont permis une progression vigoureuse des salaires réels ces dernières années et sont nécessaires pour continuer d'améliorer le niveau de vie. En termes de rattrapage de la productivité du travail, mesurée par la valeur ajoutée par heure travaillée, la Bulgarie est non seulement à la traîne des pays baltes mais aussi d'autres pays comparables comme la Croatie et la Roumanie (Graphique 1.24), puisqu'elle se situe à 80 % de la moyenne des quatre pays de Visegrad. Parmi les régions bulgares, le Sud et le Sud-Ouest, près de Sofia, sont les plus productives et celles où la main-d'œuvre est utilisée de la façon la plus efficace (Graphique 1.25). Malgré les bons résultats obtenus récemment en matière de productivité, il reste d'amples marges de manœuvre pour poursuivre le processus de rattrapage. Le programme national de développement de la Bulgarie à l'horizon 2030 définit une vision d'avenir pour le pays, dont les priorités essentielles incluent le renforcement de la compétitivité, la mise en place d'un système d'innovation efficace, l'accélération de la transition intelligente et l'amélioration du capital humain. Une toute nouvelle loi sur l'innovation est en préparation et un comité de l'innovation sera créé pour assurer une coordination fluide entre les différents acteurs concernés. La concurrence peut efficacement stimuler l'innovation et les autorités devraient donc la renforcer en supprimant les instruments de réglementation qui en limitent le jeu, par exemple dans le domaine de l'économie du partage, notamment s'agissant des services de véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC).

Graphique 1.23. La productivité totale des facteurs est devenue le principal contributeur à la croissance

Contribution des facteurs de production à la croissance

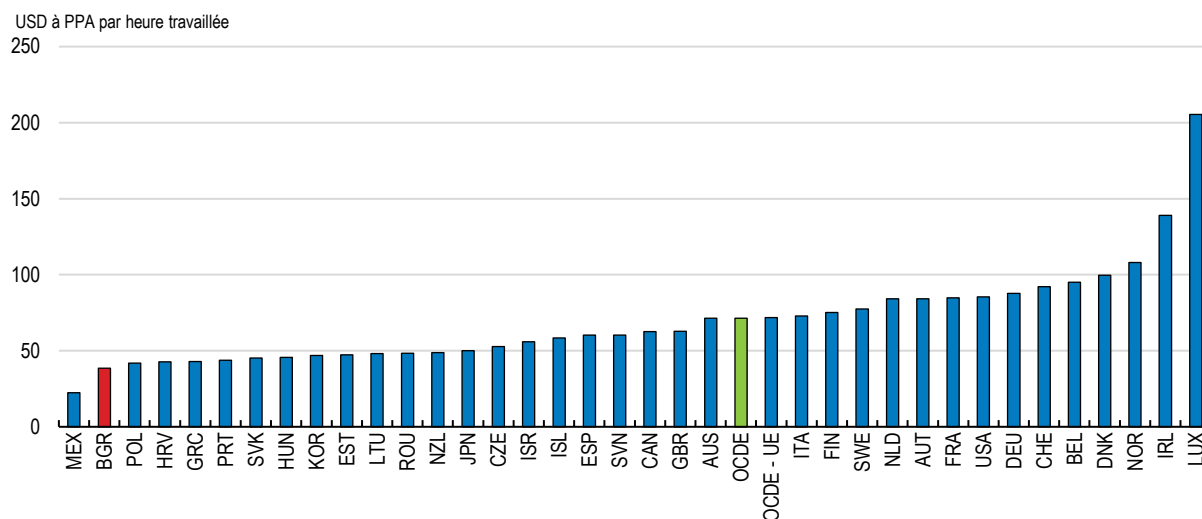


Source : Base de données complète sur l'économie du Conference Board, version d'avril 2022.

StatLink  <https://stat.link/75r9kt>

Graphique 1.24. La Bulgarie est à la traîne des quatre pays de Visegrad ainsi que d'autres en matière de productivité du travail

Valeur ajoutée par heure travaillée

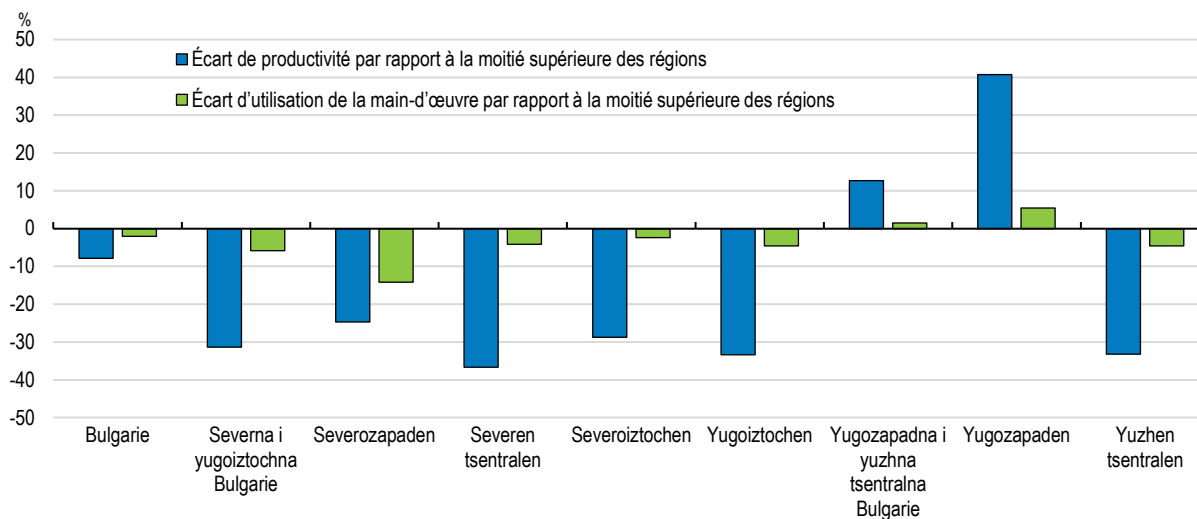


Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n°112.

StatLink  <https://stat.link/b06yve>

Graphique 1.25. Les régions du sud sont plus productives et la main-d'œuvre y est utilisée de façon plus efficace

Écart par rapport à la moitié supérieure des régions en termes de PIB par heure travaillée et de taux d'emploi, 2020



Source : Eurostat.

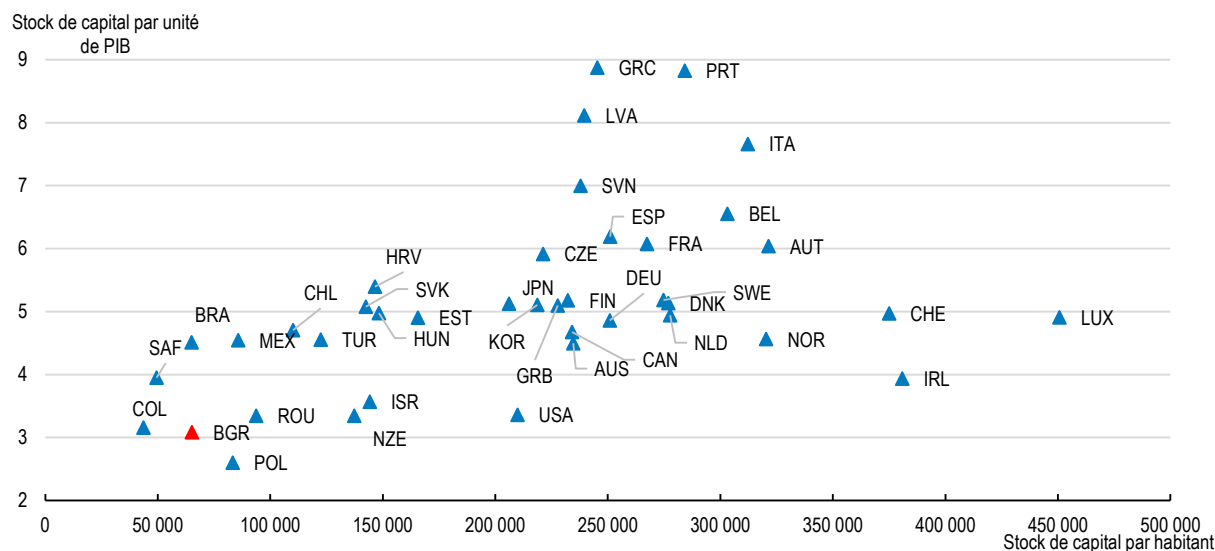
StatLink  <https://stat.link/teqcyj>

L'investissement est un moteur essentiel de la croissance et doit s'accélérer, étant donné que le stock de capital est très bas par rapport à ceux des pays de l'OCDE, tant en proportion du PIB que par habitant (Graphique 1.26). Une augmentation de l'investissement et une amélioration de sa qualité sont nécessaires pour rehausser la productivité, améliorer l'infrastructure de logement et les équipements publics, tels que les établissements scolaires et les hôpitaux, et réaliser la transition énergétique. Le taux d'investissement doit être plus élevé pour étayer le processus de rattrapage : situé aux alentours de 20 % du PIB, il est inférieur à la moyenne de l'OCDE, ainsi qu'aux taux d'investissement observés dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). L'investissement public représentait 3.4 % du PIB en 2019, soit un niveau similaire à la moyenne de l'OCDE (3.6 %). Environ un tiers de l'investissement public est réalisé via les fonds de l'UE. Les besoins d'investissement sont particulièrement importants dans des domaines qui détermineront la croissance future et sa durabilité. La transition énergétique vers la neutralité carbone passe par un certain nombre d'investissements majeurs, tels que la sortie de la production d'énergie à partir d'hydrocarbures, la restauration des sols et la reconversion d'installations ; la création de capacités de production et de stockage et de réseaux de transport d'énergie propre ; et l'amélioration des interconnexions avec les pays voisins. En outre, le transfert en ligne des interactions entre les pouvoirs publics et les entreprises exige un internet solide et sécurisé. L'investissement dans ces domaines est particulièrement nécessaire, pour que la Bulgarie ne rate pas les possibilités offertes par la transformation numérique et le passage aux énergies renouvelables. Les décisions d'investissement devraient être fondées sur des analyses coûts-avantages. Une participation accrue du secteur privé est nécessaire dans les projets d'infrastructures faisant l'objet d'une exploitation commerciale, comme les routes à péage, les systèmes d'assainissement ou les réseaux de télécommunications.

Des stratégies et lois récemment adoptées visent à renforcer l'investissement. L'objectif de la loi sur les parcs industriels adoptée en 2021 est de contribuer de manière cruciale à attirer des investissements à haute valeur ajoutée et des secteurs naissants. Des mesures préférentielles, notamment des aides concernant l'achat de terrains, l'utilisation des infrastructures, la formation du personnel, les centres de recherche-développement (R-D) et les pépinières d'entreprises, visent à attirer les investisseurs. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, on pourrait créer des pôles d'activité à partir d'initiatives couronnées de réussite, en identifiant les possibilités d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales et régionales et en trouvant des niches dans lesquelles la Bulgarie puisse exceller en tirant parti d'avantages comparatifs. La stratégie de transformation numérique 2020-30 souligne l'importance que revêtent la sécurisation de l'infrastructure, l'acquisition des compétences numériques nécessaires et la libération du potentiel des données, entre autres objectifs. Le système X-Road utilisé en Estonie pourrait servir de modèle pour mettre en place une infrastructure numérique sécurisée allant de pair avec un traitement efficace des données. La réussite de l'Estonie en matière d'administration électronique repose de manière cruciale sur deux éléments : une (ou plusieurs) identité(s) numérique(s) sécurisée(s), couramment acceptée(s) par les prestataires de services, et un protocole de communication sécurisé, couramment accepté, comme le système X-Road employé en Estonie (OECD, 2019_[19]).


Graphique 1.26. Le stock de capital est faible

Stock de capital rapporté au PIB et à la population, 2019



Note : Stock de capital aux prix nationaux constants de 2017 (en millions USD de 2017). PIB réel aux prix nationaux constants de 2017 (en millions USD de 2017).

Source : Penn World Table, version 10.0.

StatLink  <https://stat.link/r7cupg>

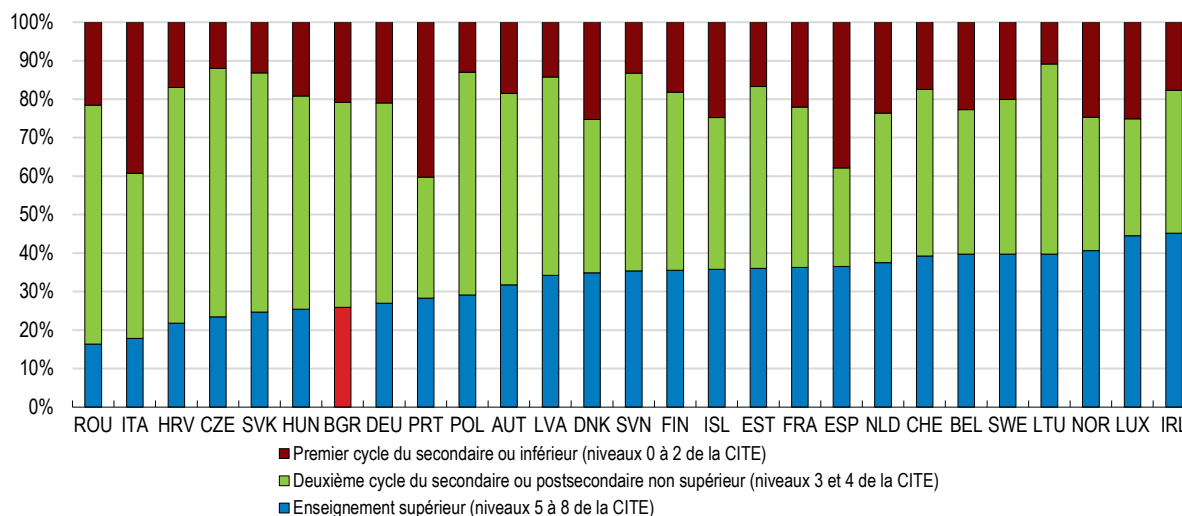
La rareté relative du capital ne résulte pas de son coût : le cadre macroéconomique, caractérisé par un système de caisse d'émission et une politique budgétaire prudente, se traduit en effet par des primes de risque faibles et des taux d'intérêt bas. De fait, les taux des emprunts des entreprises sont faibles au regard de ceux observés dans les PECO membres de l'OCDE. On pourrait améliorer le rendement escompté du capital en faisant reculer la corruption, en accélérant les réformes propices aux gains de productivité, et en garantissant un nombre suffisant d'utilisateurs au cours des décennies à venir pour les infrastructures ou les biens d'équipement d'entreprises devant être construits. De même, les investisseurs potentiels doivent avoir l'assurance qu'il y aura suffisamment de personnes pour travailler dans les usines qu'ils construisent ou les entreprises qu'ils créent. Un climat de l'investissement plus favorable aux entreprises, caractérisé par une réduction des obstacles à l'entrée et à la sortie sur les marchés ainsi que des coûts d'exercice des activités économiques, permettrait d'attirer davantage de capitaux, nationaux ou étrangers. De fait, une simplification des procédures d'enregistrement et d'autorisation se traduirait probablement par une augmentation des flux entrants, comme on a pu l'observer dans certains des quatre pays de Visegrad aux efforts couronnés de succès.

Le recul de la main-d'œuvre contribuera négativement à la croissance si aucun progrès n'est accompli en termes d'amélioration du taux de natalité, d'endiguement de l'émigration et d'activation des personnes qui se trouvent en dehors du marché du travail (ce point est examiné de manière approfondie dans le chapitre spécial de la présente *Étude*). Des politiques familiales destinées à faciliter l'exercice d'un emploi par les femmes ayant des enfants pourraient les encourager à en avoir davantage et rehausser leur taux d'activité. Pour endiguer l'émigration, il faut offrir aux jeunes des perspectives plus sûres et plus prometteuses, notamment en les dotant de compétences monnayables sur le marché du travail, en renforçant l'offre d'emplois formels de meilleure qualité et en réduisant la corruption perçue. Il faut inciter à revenir en Bulgarie les personnes qui ont déjà émigré, et les possibilités d'immigration doivent être étoffées. Il est possible d'utiliser plus intensément la main-d'œuvre disponible en amenant sur le marché de l'emploi davantage de personnes issues de catégories ayant des liens ténus avec le marché du travail.

Une amélioration de la qualité de la main-d'œuvre pourrait aussi renforcer la croissance, étant donné que le niveau général des compétences est relativement faible, puisque la plupart des individus sont seulement diplômés de l'enseignement secondaire (Graphique 1.27) et que de nombreuses personnes ne sont pas dotées de compétences monnayables sur le marché de l'emploi (OECD, 2023^[20]). La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur a régulièrement augmenté, s'établissant à plus de 41 % dans les cohortes jeunes, même si près de la moitié sont au chômage ou inactifs. La formation en entreprise devrait faire partie intégrante de l'enseignement professionnel (étant donné la mise en place d'un enseignement en alternance en Bulgarie). Compte tenu du niveau élevé du rendement escompté de l'enseignement professionnel, tant les entreprises que les individus ont intérêt à y investir, aux côtés des pouvoirs publics. Il faudrait évaluer la demande future de compétences et orienter les jeunes afin qu'ils trouvent les professions qui leur conviennent le mieux au moyen de services d'orientation professionnelle plus personnalisés. Pour que les individus parviennent à acquérir des compétences professionnelles, il est indispensable de renforcer au préalable leurs compétences de base, tant au niveau de l'enseignement primaire que dans le cadre de la formation des adultes. (OECD, 2021^[6])

Graphique 1.27. La plupart des actifs sont diplômés de l'enseignement secondaire

Plus haut niveau de formation atteint par les personnes âgées de 15 à 64 ans, 2021



Source : Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/64eo09>

La Bulgarie peut encore rehausser son taux de croissance en augmentant les quantités de facteur de production utilisés, mais sur le long terme, ce sont les gains de productivité, stimulés par des réformes, qui devraient alimenter l'expansion économique. Un ensemble de réformes structurelles décrit ci-après, conjugué avec des réformes des politiques sociales et familiales visant à accroître le nombre d'enfants et à attirer des immigrants, entraînerait une hausse du PIB par habitant de 7 % à 8 % en l'espace de dix ans et une augmentation plus importante à un horizon plus éloigné (Encadré 1.8). Pour étayer le processus de réformes, les autorités bulgares ont créé en 2023 un Conseil d'analyse économique indépendant, inspiré des meilleures pratiques observées en France et en Allemagne. Pour être efficace, cet organisme doit disposer d'une indépendance d'analyse protégée par des garanties suffisantes, d'un accès aux données, de ressources et de capacités d'analyse, ainsi que de la crédibilité et de la capacité nécessaires pour présenter de manière efficace ses conclusions aux responsables de l'action publique et au grand public (Cavassini et al., 2022^[21]).

Encadré 1.8. Quantification des effets de certaines réformes structurelles

Les effets de certaines des réformes structurelles proposées dans cette *Étude* sont quantifiés dans le Tableau 1.5. Ces estimations sont fondées sur une modélisation empirique de la relation entre la mesure de réforme considérée, d'une part, et la productivité totale des facteurs, le renforcement de l'intensité capitaliste et le taux d'emploi, d'autre part ; celle-ci repose sur le modèle de projection à long terme de l'OCDE (Guillemette et Turner, 2021^[13]), ainsi que sur des coefficients tirés d'une analyse économétrique internationale des effets de l'action publique (Égert, 2018^[22]). De nombreuses incertitudes entourent ces estimations, qui se fondent sur bon nombre d'hypothèses. En outre, les mesures de réforme susceptibles d'être intégrées dans le modèle de projection à long terme sont limitées, si bien que les mesures mentionnées ci-après et celles qui figurent dans l'encadré relatif à la quantification des effets budgétaires (Encadré 1.7) ne sont pas totalement identiques.

Les réformes structurelles considérées ont été intégrées dans le modèle une par une, d'une part, et simultanément en tant que train de mesures, d'autre part. L'effet cumulé de l'ensemble des réformes structurelles est supérieur à la somme des effets des différentes mesures de réforme considérées isolément, en raison de synergies.

Dans le cadre de cet exercice de simulation réalisé à titre indicatif, on pose l'hypothèse que les réformes suivantes se déroulent suivant une trajectoire linéaire, caractérisée par des incréments égaux entre le point de départ actuel et l'objectif défini à l'horizon 2040 pour chaque mesure :

- L'état de droit est renforcé pour que soit atteint le niveau des quatre pays de Visegrad d'ici à 2040, puis il reste inchangé.
- La durée de scolarisation augmente pour atteindre en 2040 son niveau moyen actuel dans les quatre pays de Visegrad, puis elle reste inchangée.
- Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) augmentent pour atteindre le niveau des quatre pays de Visegrad en 2040, puis elles s'y maintiennent.
- Des réformes de la réglementation des marchés de produits sont mises en œuvre : (i) un guichet unique est mis en place pour la création de tous les types d'entreprise, les coûts d'immatriculation sont allégés et les exigences de fonds propres applicables aux sociétés à responsabilité limitée (SARL) sont supprimées, et (ii) les guichets uniques deviennent le mécanisme normal d'octroi des autorisations et permis, un inventaire des autorisations et permis en vigueur est établi et des programmes sont lancés pour en réduire le nombre.
- Les autorités font monter le taux de fécondité au niveau de celui de la République tchèque et le maintiennent à ce niveau (i) en permettant aux mères de conserver 75 % de leurs prestations de maternité si elles reprennent le travail avant un an et en réduisant ainsi les coûts d'opportunité des naissances, (ii) en instaurant un congé de paternité facultatif et (iii) en portant le niveau de l'allocation pour enfant à charge à 780 BGN par mois.
- Les autorités portent le taux d'immigration nette au niveau de la moyenne de 2021 des quatre pays de Visegrad en 2040, où il se maintient ensuite, en incitant des émigrés à revenir au pays et en attirant des immigrants.

Tableau 1.5. Effet estimé des réformes structurelles sur le PIB par habitant

Par rapport au scénario de référence

	Effet à 10 ans
État de droit	2.6 %
Hausse du niveau de formation	1.3 %
Augmentation des dépenses consacrées aux PAMT	0.4 %
Réformes de la réglementation des marchés de produits	2.7 %
Augmentation de la fécondité	-0.3 %

Solde migratoire ramené à zéro	0.3 %
Immigration nette positive	0.3 %
Ensemble des mesures de réforme structurelle susmentionnées conjugué à une augmentation de la fécondité et à une immigration nette positive	7.4 %

Note : L'effet de l'ensemble des réformes est supérieur à la somme des effets de chacune d'elles considérée isolément, en raison de synergies entre les réformes.
Source : Simulations fondées sur le modèle à long terme de l'OCDE.

Faciliter l'entrée des entreprises sur le marché et leur sortie pourrait se traduire par des gains de productivité

Les capitaux privés, qu'ils soient nationaux ou étrangers, ont besoin d'un climat des affaires prévisible et d'une réglementation favorable aux entreprises, notamment concernant les modalités d'entrée et de sortie du marché, qui sont dans les deux cas relativement restrictives, si bien qu'il est difficile pour de nouveaux acteurs de prendre pied sur le marché, tandis que des entreprises improductives parviennent à se maintenir en activité. La dynamique des entrées et sorties fait partie du processus de destruction créatrice source de gains d'efficacité. Il faut donc que la création d'une entreprise soit rapide, prévisible et peu coûteuse. Les derniers indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE montrent que les charges administratives pesant sur la création d'entreprises sont plus lourdes en Bulgarie que dans tous les autres pays couverts par cet indicateur, c'est-à-dire dans les pays de l'OCDE et dans diverses économies émergentes.

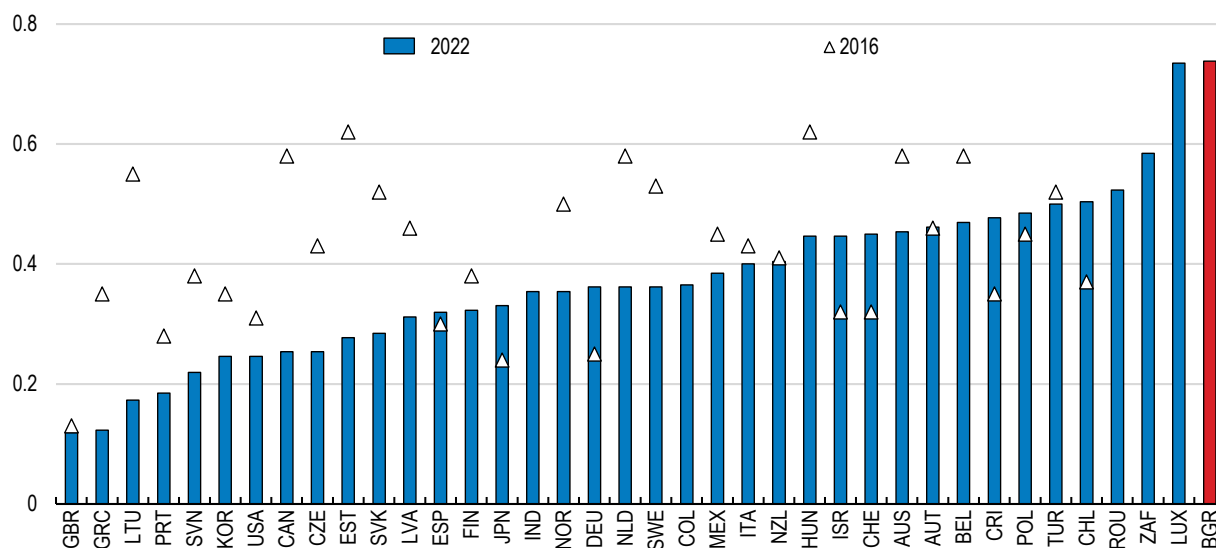
Le nombre d'organismes devant être contactés pour créer une société à responsabilité limitée pourrait être ramené à un seul dans une configuration de guichet unique, qui correspond à la meilleure pratique internationale. Cela permettrait déjà de réduire le nombre d'interactions, mais les autorités pourraient aussi supprimer certaines des obligations à satisfaire actuellement pour créer une entreprise, comme établir un acte de constitution en société, offrir des titres de participation à souscrire, faire approuver son immatriculation par l'administration locale et obtenir une autorisation générale d'exercer une activité économique. De manière générale, il ne faudrait pas habiliter les collectivités locales à approuver des immatriculations ni à octroyer des autorisations, afin d'éviter de créer des incitations négatives et de réduire les possibilités de corruption. L'ensemble du processus devrait pouvoir se dérouler en ligne, et reposer sur une vérification automatique des documents nécessaires (qui devraient être réduits au minimum indispensable) et des interventions humaines aussi limitées que possible. Il faudrait réduire le coût monétaire du processus.

Les autorités pourraient aussi rationaliser le système d'autorisations et de permis, afin d'en réduire les coûts et de réaliser des gains d'efficacité. Pour l'heure, la charge que représente l'obtention des permis et autorisations en Bulgarie est plus lourde que dans tous les pays de l'OCDE, hormis la Türkiye. Il faudrait mettre en place un système de guichet unique en ligne pour les notifications, les autorisations et les permis, qui devrait permettre à la fois d'obtenir des informations et les autorisations elles-mêmes. Le gouvernement devrait établir un inventaire des autorisations et permis existants et réduire leur nombre, tant au niveau national qu'aux échelons infranationaux. De telles réformes pourraient se traduire par des gains de productivité importants : on estime que la mise en place d'un service de guichet unique pour les autorisations et permis conjuguée à une réduction des charges administratives pesant sur la création d'entreprises entraînerait une augmentation du PIB par habitant de 2.7 % au bout de 10 ans (Encadré 1.8).

Malgré ces difficultés, on recense un très grand nombre de sociétés immatriculées au regard de la population du pays ou de la taille de l'économie, mais cela n'est pas nécessairement un signe de dynamisme entrepreneurial. Les Bulgares sont en effet incités à faire immatriculer une entreprise pour pouvoir bénéficier de remboursements de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur des achats qui revêtent au demeurant un caractère personnel. Point plus important, les procédures d'insolvabilité sont plus lourdes que dans n'importe quel pays de l'OCDE (Graphique 1.28) (Adalet McGowan et Andrews, 2018^[23]), (André, 2023^[24]). Cela rend difficile la sortie du marché des entreprises fragilisées et constitue une source de coûts importants pour l'économie. Il faudrait simplifier ces procédures et améliorer l'efficacité du système judiciaire. La Bulgarie fait partie des quelques pays européens qui sont dépourvus de procédures préalables à l'insolvabilité, permettant aux débiteurs et aux créanciers de négocier en dehors du cadre formel d'insolvabilité, mais sous la surveillance d'un tribunal ou d'une autorité administrative. La mise en place d'un tel régime et d'un régime simplifié pour les PME serait une avancée. Outre les procédures d'insolvabilité, les mécanismes de restructuration semblent également pesants (Graphique 1.29). Le renvoi des dirigeants des entreprises au cours de leur restructuration signifie que l'on perd le bénéfice d'une continuité et d'une familiarité avec l'entité concernée dans le cadre de sa restructuration. L'instauration envisagée d'un mécanisme d'application forcée (consistant à passer outre le vote des créanciers qui se sont prononcés contre un plan de restructuration) laisse à craindre l'éventualité d'une application forcée imposée par des créanciers chirographaires à des créanciers garantis, mais l'adoption de dispositions législatives complémentaires permettrait de l'éviter.


Graphique 1.28. Le régime d'insolvabilité est restrictif

Indicateur composite



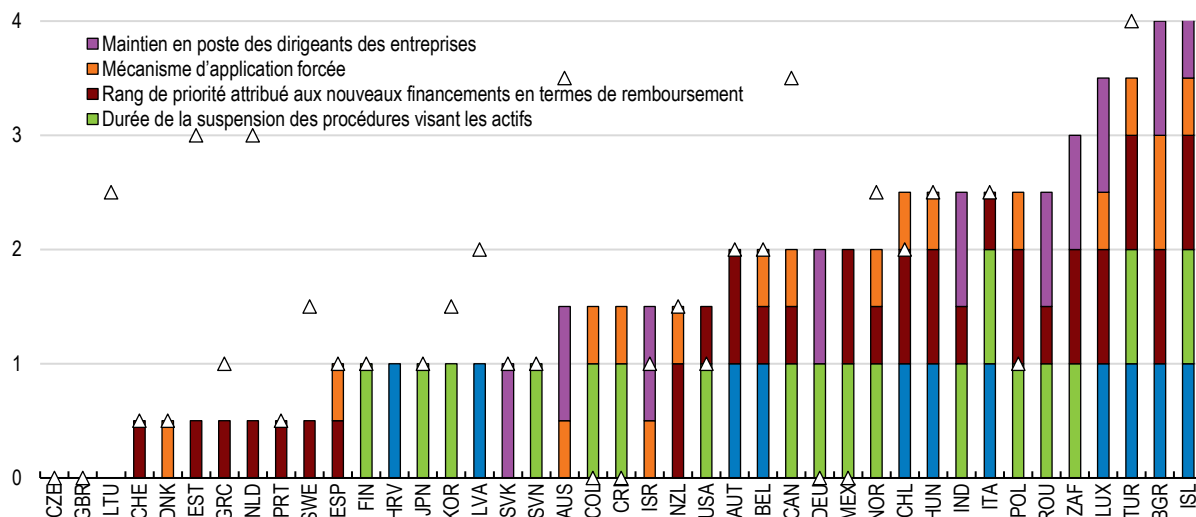
Note : Cet indicateur repose sur 13 sous-indicateurs. Sa valeur varie sur une échelle de 0 à 1 (allant du niveau de restriction le plus faible au plus élevé).

Source : Base de données des indicateurs de régime d'insolvabilité de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/x2zs8n>

Graphique 1.29. Les procédures de restructuration sont lourdes

Indicateur composite relatif aux outils de restructuration, 2022



Note : Cet indicateur repose sur les 5 sous-indicateurs représentés sur ce graphique. Sa valeur varie sur une échelle de 0 à 5 (allant du niveau de restriction le plus faible au plus élevé).

Source : Base de données des indicateurs de régime d'insolvabilité de l'OCDE.


StatLink  <https://stat.link/r5k4so>

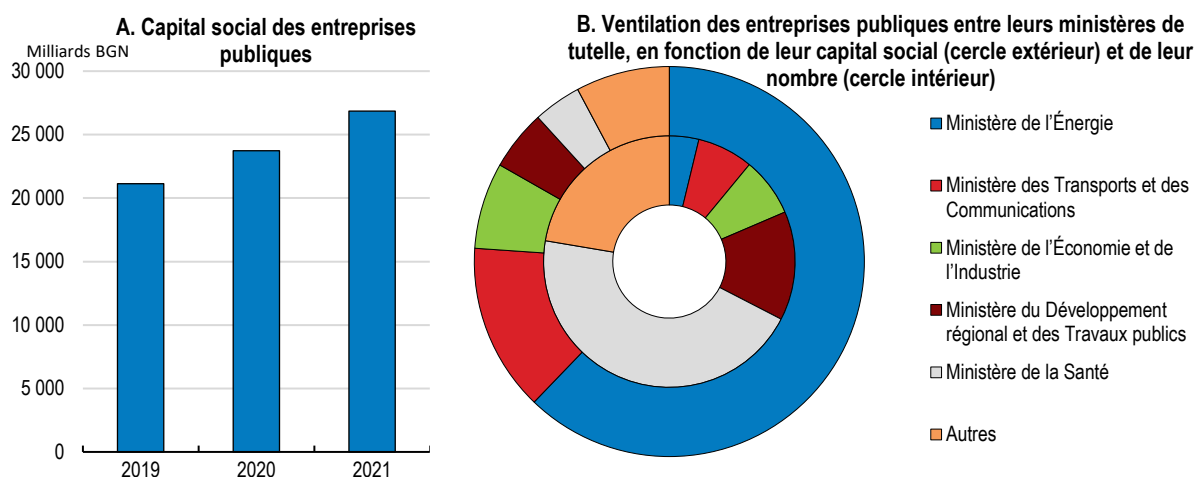
Tableau 1.6. Recommandations antérieures concernant la réglementation relative à l'entrée des entreprises sur le marché et à leur sortie et mesures prises

Recommandation	Mesure prise
Élargir la portée des réformes ayant instauré un guichet unique, afin qu'il couvre l'octroi de l'ensemble des autorisations et permis, et l'enregistrement de toutes les notifications nécessaires à la création d'une entreprise. Adopter une règle de « consentement tacite » pour accélérer le processus de délivrance des autorisations et permis.	Aucune mesure n'a été prise.
Mettre en œuvre la feuille de route sur le cadre d'insolvabilité adopté en juin 2019, notamment en modifiant les dispositions législatives sur l'insolvabilité de manière à accélérer les procédures d'insolvabilité et à les rendre plus efficaces. Apporter rapidement des améliorations à la législation pour faciliter l'accès aux procédures d'insolvabilité ou, dans le cas des entreprises viables en difficulté financière, aux procédures de redressement (préalables à l'insolvabilité). Mettre en œuvre des dispositions complémentaires concernant l'efficacité du système judiciaire, la fiscalité et la réglementation.	Le projet de modifications de la loi sur les activités commerciales a été approuvé par le Conseil des ministres le 15 mars 2023. Ce texte doit encore être adopté par le Parlement.

La gouvernance des entreprises publiques a été modernisée, mais des faiblesses structurelles subsistent

Les entreprises publiques jouent un rôle considérable dans l'économie bulgare, puisqu'en août 2022, le capital de 265 entreprises était intégralement ou majoritairement détenu par l'État. La valeur cumulée de leur capital social représentait 26.9 milliards BGN en 2021, soit environ 20 % du PIB, et elles employaient approximativement 127 500 personnes en 2020 (soit 4 % de la population active occupée totale) (Graphique 1.30). Les efforts déployés pour moderniser leur gouvernance se sont intensifiés à la suite des engagements pris par la Bulgarie lorsqu'elle a rejoint le mécanisme de change II, ce qui a débouché sur l'adoption de la loi sur les entreprises publiques en 2019. Cette loi met en cohérence leur cadre de gouvernance avec les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, dont la mise en œuvre est étayée par la coopération actuelle entre les autorités bulgares et l'OCDE (OECD, 2019^[25]). Parmi les aspects essentiels de la réforme figure un renforcement de l'efficacité de la structure de détention du capital et de surveillance, un processus normalisé et transparent de nomination des dirigeants et du conseil d'administration, une amélioration de la communication et de la publication d'informations, ainsi que l'instauration de conditions de concurrence équitables avec le secteur privé dans la mesure du possible.

Graphique 1.30. La taille du secteur des entreprises publiques augmente et de nombreux ministères en assument la tutelle



Source : Agence de contrôle des entreprises publiques (APPK).

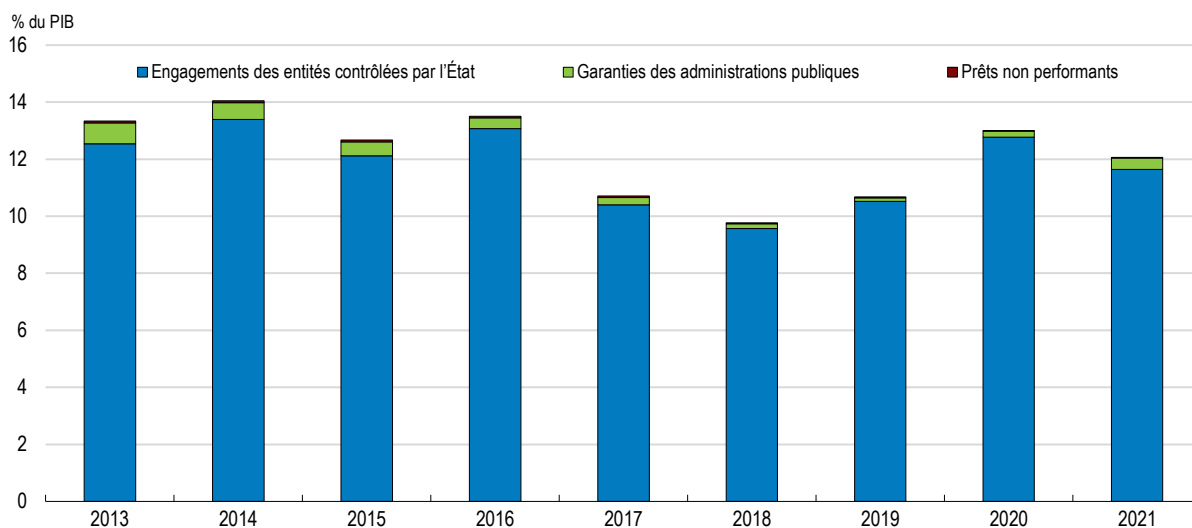
StatLink  <https://stat.link/ylyu60v>

Un problème clé réside dans le fait qu'un large éventail d'entités différentes sont définies comme des entreprises publiques, allant de celles dont les activités sont essentiellement commerciales à celles qui assument un rôle social, en passant par les entreprises qui fournissent effectivement des services publics en tant qu'organisme public. La nouvelle loi prévoit de restructurer de nombreuses activités via un changement de la forme juridique de certaines entreprises publiques, qui seront transformées en sociétés commerciales ou en structures administratives, selon qu'elles exercent des activités commerciales ou fournissent des services publics. Dans une décision de 2022, le Conseil des ministres a adopté un programme de transformation de 16 entreprises à statut législatif en organismes à financement budgétaire, parce qu'elles exercent des fonctions publiques et mettent en œuvre des politiques publiques. La réalisation de cette transformation devrait avoir lieu suivant un calendrier spécifique fourni par les autorités. Les responsables de l'action publique ne doivent pas relâcher leurs efforts de soutien à la mise en œuvre de cette loi, afin de veiller à ce que les entreprises publiques ne faussent pas le fonctionnement des

marchés dans leur secteur d'activité, et à ce que leurs structures juridique et organisationnelle soient appropriées.

Plusieurs entreprises publiques n'ont cessé d'enregistrer des pertes ou de faibles bénéfices. En 2020, seules 119 des 265 entreprises publiques ont été bénéficiaires, sachant que près de la moitié de leurs bénéfices cumulés était imputable à la centrale nucléaire. La plupart des 145 entités déficitaires relèvent du secteur des soins de santé, les hôpitaux publics exerçant leurs activités en tant qu'entités commerciales. La société des chemins de fer, l'aéroport de Sofia, l'entreprise d'infrastructure portuaire et le réseau de la Poste bulgare enregistrent également des pertes (Public Enterprises and Control Agency, 2020^[26]). Avant la crise énergétique actuelle, certaines sociétés du secteur de l'énergie étaient régulièrement déficitaires. Légalement, les entreprises publiques sont des entités à but lucratif, mais elles sont souvent tenues de fournir des biens et des services à des prix inférieurs à leur coût et soumises à d'autres restrictions en raison desquelles elles ne peuvent guère être effectivement bénéficiaires. La politique des entreprises publiques en matière de dividendes est déterminée chaque année par le Conseil des ministres. En 2020, le dividende de l'exercice précédent avait été fixé à 50 % des bénéfices pour toutes les entreprises publiques, hormis les hôpitaux, les sociétés d'approvisionnement en eau et d'assainissement, ainsi que plusieurs autres. Compte tenu de l'incertitude qui entoure la décision annuelle concernant le taux de distribution des dividendes, il est difficile d'investir ou d'innover. Les éléments de passif éventuel liés aux entreprises publiques représentent environ 12 % du PIB (sachant que les engagements liés aux entreprises déficitaires s'établissent à un niveau nettement inférieur de 2.5 % du PIB) et semblent gérables (Graphique 1.31).

Graphique 1.31. Éléments de passif éventuel liés aux entreprises publiques, en % du PIB



Source : Institut national de statistique.

StatLink  <https://stat.link/g8b6a4>

Conformément aux Lignes directrices de l'OCDE, les autorités ont créé un nouvel organisme central de coordination et de surveillance, l'Agence de contrôle des entreprises publiques (APPK). Son mandat consiste à la fois à collecter, diffuser et analyser des données ainsi qu'à apporter un soutien administratif, mais elle n'est pas détentrice des participations au capital des entreprises publiques, qui sont toujours détenues par leurs ministères de tutelle. Ainsi, le ministère de l'Énergie se distingue par le fait qu'il contrôle 58 % de l'ensemble des entreprises publiques en termes de capital social, les activités de production et de distribution d'énergie étant essentiellement contrôlées par l'État, mais 19 ministères différents au total contrôlent au moins une entreprise publique. Une des principales tâches de l'APPK est de communiquer des informations financières sur les entreprises publiques pour améliorer leur

transparence : depuis le printemps 2021, les états financiers de toutes les entreprises publiques sont publiés sous forme électronique. Néanmoins, la communication des données n'est pas effectuée sous un format convivial et elle est souvent différée, ce qui ne permet pas aux pouvoirs publics d'évaluer la situation et de prendre des décisions en temps opportun. Pour renforcer le rôle de l'APPK en tant qu'unité efficace de coordination et de surveillance, il faudrait accroître les ressources dont elle dispose afin d'améliorer son aptitude à réaliser régulièrement des analyses en temps opportun, ainsi que sa capacité de surveillance.

Pour l'heure, l'APPK n'organise des procédures concurrentielles que pour la nomination et la sélection des membres indépendants des organes des entreprises publiques considérées comme « grandes » aux termes de la loi sur la comptabilité. Pour limiter les incitations à appliquer aux entreprises publiques un traitement spécial fondé sur des objectifs politiques potentiels, il faudrait que les dirigeants de ces entreprises soient des professionnels et que leurs nominations se fassent au mérite, dans le cadre de procédures transparentes et concurrentielles. La nouvelle loi dispose qu'au moins un tiers des membres du conseil d'administration et son président doivent être indépendants, même si les meilleures pratiques observées dans la zone OCDE laissent à penser que le nombre d'administrateurs indépendants devrait être plus élevé (OECD, 2015_[27]). Les autres membres, y compris le directeur général, sont choisis par le ministère de tutelle en fonction de ses propres critères, comme l'expérience professionnelle souhaitée, telle qu'ils sont spécifiés dans les dispositions législatives applicables. En tant qu'unité centrale de surveillance, l'APPK serait bien placée pour jouer un rôle plus important dans le cadre de cette procédure, sachant qu'elle n'est pas associée pour le moment au processus de sélection effectué au sein des ministères. Il faudrait mettre un terme à la nomination des dirigeants par l'organisme public détenteur des participations au capital, ainsi qu'à la possibilité pour les fonctionnaires d'être mutés à des postes de dirigeant d'entreprise publique, afin de réduire les incitations à la corruption. La représentation de l'intérêt général peut se faire par d'autres moyens que la nomination directe de dirigeants, tels que l'intégration d'équipes de fonctionnaires, comme en France, ou des inspections.

Tableau 1.7. Recommandations antérieures concernant la réforme des entreprises publiques et mesures prises

Recommandation	Mesure prise
Établir les modalités d'application de la loi de 2019 sur les entreprises publiques pour les organismes publics concernés, notamment les organes municipaux. Veiller à ce que l'unité centrale de coordination des fonctions actionnariales dispose d'une autonomie et de ressources suffisantes (personnel qualifié, financements et compétences institutionnelles) pour s'acquitter de ses missions.	Les modalités d'application ont été établies. Les efforts déployés et les progrès accomplis pour accroître les ressources de l'unité centrale de coordination des fonctions actionnariales restent insuffisants.

Il est urgent de disposer d'une stratégie et d'une feuille de route pour mener à bien la transition énergétique et atteindre la neutralité GES

Conformément au Cadre d'action en matière de climat et d'énergie défini par la Commission européenne pour 2021-30, la Bulgarie s'est fixé un certain nombre d'objectifs à atteindre à l'horizon 2030 dans son Plan national énergie-climat (PNEC) : (i) réduire la consommation d'énergie primaire de 27.89 % par rapport au scénario de référence, (ii) réduire la consommation finale d'énergie de 31.67 %, (iii) faire passer à 27.09 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie et (iv) réduire les émissions de GES de 49 % par rapport à 1990.

D'après une première évaluation de la Commission européenne (exposée dans la fiche d'information dédiée), la Bulgarie était en voie d'atteindre les objectifs définis dans son PNEC, notamment celui d'avoir réduit de 10 % en 2030, par rapport aux niveaux de 2005, les émissions de gaz à effet de serre (GES) non couvertes par le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (hors SEQE). Cet avis reposait toutefois sur des promesses de réforme : entre-temps, le parlement bulgare a adopté une résolution visant à

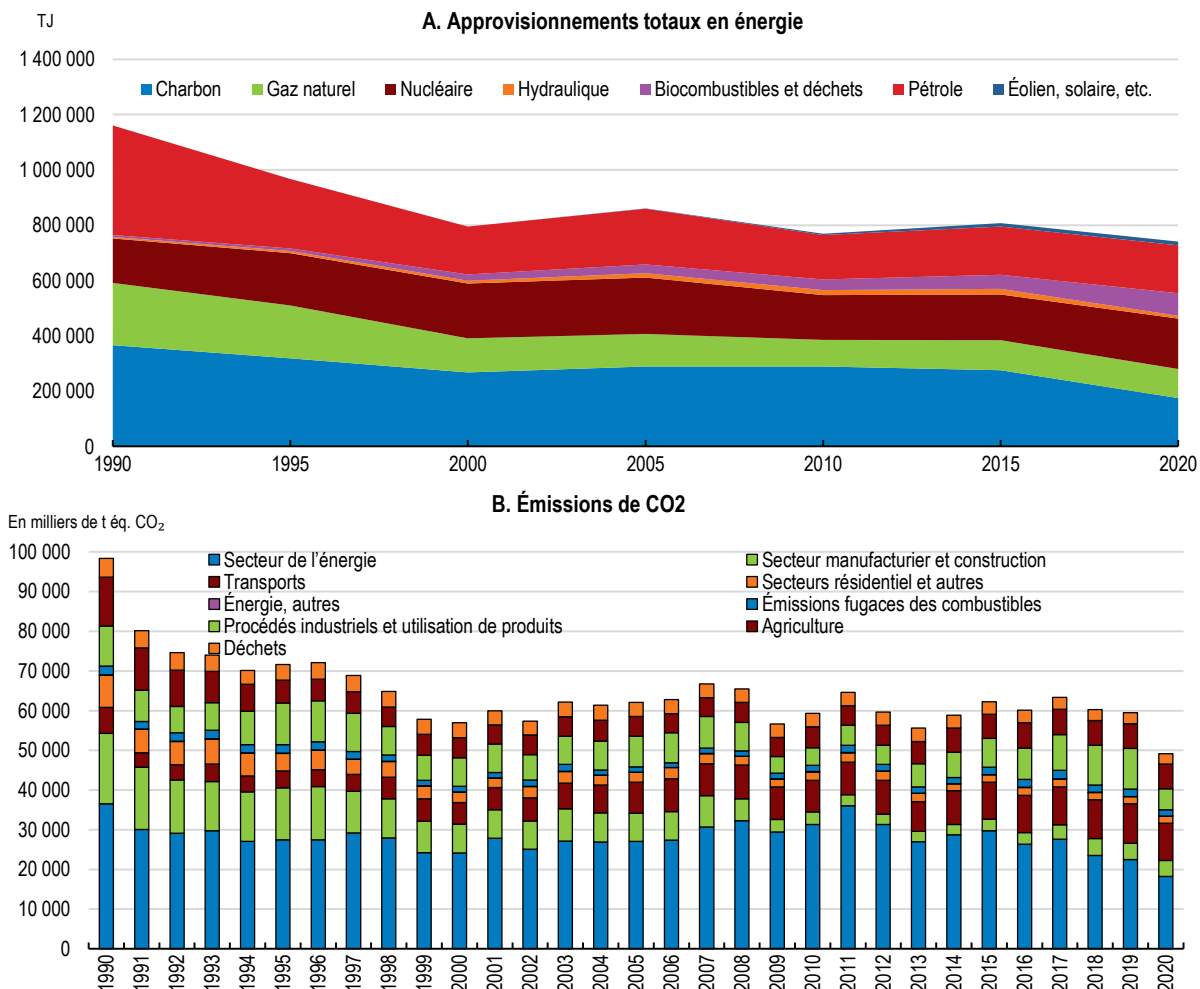
renégocier l'objectif de réduction des émissions de CO₂. Quelles que soient les modifications apportées, le plan devra continuer de respecter l'ensemble des critères d'évaluation. Le niveau d'ambition de certains des objectifs existants, notamment en matière d'efficacité énergétique, est jugé faible par la Commission européenne.

Le Plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) favorise la mise en œuvre de programmes pour atteindre les objectifs climatiques, le but étant de réduire, d'ici à 2025, les émissions de CO₂ de 40 % par rapport au niveau de 2019. Il instaure, pour les centrales à charbon, un plafond d'émissions de CO₂ qui s'appliquera à compter de 2026. La Commission de transition énergétique prévue dans le plan a bien été mise sur pied en vue d'étudier les différents scénarios envisageables pour l'abandon progressif du charbon et du lignite d'ici à 2038. En revanche, le fonds national pour la décarbonation censé fournir une assistance technique, des subventions et des garanties, n'a toujours pas été créé. Le Programme de développement régional (PDR) 2021-27 financera l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. Les années à venir seront cruciales pour faire plafonner les émissions et placer l'économie sur une trajectoire de neutralité carbone d'ici à 2050.

L'importance accrue de la sécurité énergétique devrait accélérer la transition vers la neutralité carbone : il est donc urgent de commencer par définir une stratégie globale de transition qui définisse les étapes à franchir et le cadre d'action concret à mettre en place. Cette stratégie de transition devrait s'inspirer de la Vision stratégique de développement durable du secteur de l'électricité, qui vient d'être adoptée pour l'horizon 2053. La nouvelle Commission de transition énergétique a été chargée d'élaborer des scénarios et de formuler des recommandations qui figureront dans la future feuille de route pour la neutralité climatique. Les ingrédients essentiels d'une stratégie de transition efficace sont : (i) des institutions transparentes et participatives, (ii) des cadres de gouvernance et (iii) une panoplie complète de mesures combinant judicieusement des instruments de tarification, des normes et des règles applicables aux émissions ainsi que d'autres mesures de nature à créer des conditions propices (mécanismes de soutien à l'innovation, investissement dans les infrastructures et dispositifs visant à compenser les effets redistributifs néfastes et à soutenir les individus durant les phases de transition) (D'Arcangelo et al., 2022^[28]). Les besoins de financement devraient être spécifiés dans la stratégie de transition et cadrer avec les objectifs de moyen et long termes en matière d'investissement public et d'infrastructures, ainsi qu'avec les prévisions budgétaires à moyen terme. L'investissement doit reposer sur une analyse coûts-avantages. La Vision stratégique du secteur de l'électricité est certes complétée par le PNEC 2021-30, le PNRR et le PDR 2021-27, mais il faut également une stratégie cohérente pour garantir que tous ces instruments vont dans le sens de la réalisation de l'objectif commun de neutralité GES d'ici à 2050 et des objectifs intermédiaires, y compris ceux fixés pour l'horizon 2030. Le succès de leur mise en œuvre dépend également de la collaboration étroite entre les ministères participants, vu le nombre des organismes concernés.

Actuellement fortement tributaire du charbon, le secteur de l'énergie constitue la principale source d'émissions (Graphique 1.32). Le remplacement, tel qu'envisagé, des hydrocarbures polluants par les sources renouvelables et l'atome permettrait donc de réduire sensiblement les émissions. Un autre grand secteur émetteur est celui des transports. La réalisation des objectifs de neutralité GES impose d'électrifier le réseau ferré, de s'employer à réduire la dépendance à la voiture, de favoriser le développement des solutions de mobilité publique et de mobilité douce (par exemple, vélo, marche) en ville (notamment en réaffectant l'espace de voirie, voir (OECD, 2021^[29]) et (OECD, 2022^[30]) et de concentrer les dispositifs d'aide à l'achat de véhicules électriques dans les zones rurales. Le Plan national pour la reprise et la résilience fixe des objectifs précis pour la transformation numérique des réseaux ferroviaires et des équipements embarqués, l'achat de matériel roulant zéro émission (80 nouvelles unités d'ici à 2026) et vise une hausse de 15 % du nombre de voyageurs transportés chaque année. Globalement, les émissions ont diminué ces dernières années, en partie parce que les activités économiques deviennent moins énergivores. C'est un phénomène qui devrait se poursuivre. Le recul des émissions est plus faible dans les transports et dans l'agriculture.

Graphique 1.32. Les approvisionnements en produits énergétiques d'origine fossile sont responsables d'une grande partie des émissions de gaz à effet de serre



Source : AIE, World Energy Statistics and Balances, <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/world-energy-statistics-and-balances>, et Indicateurs de la croissance verte (base de données de l'OCDE).

StatLink  <https://stat.link/6vmurc>

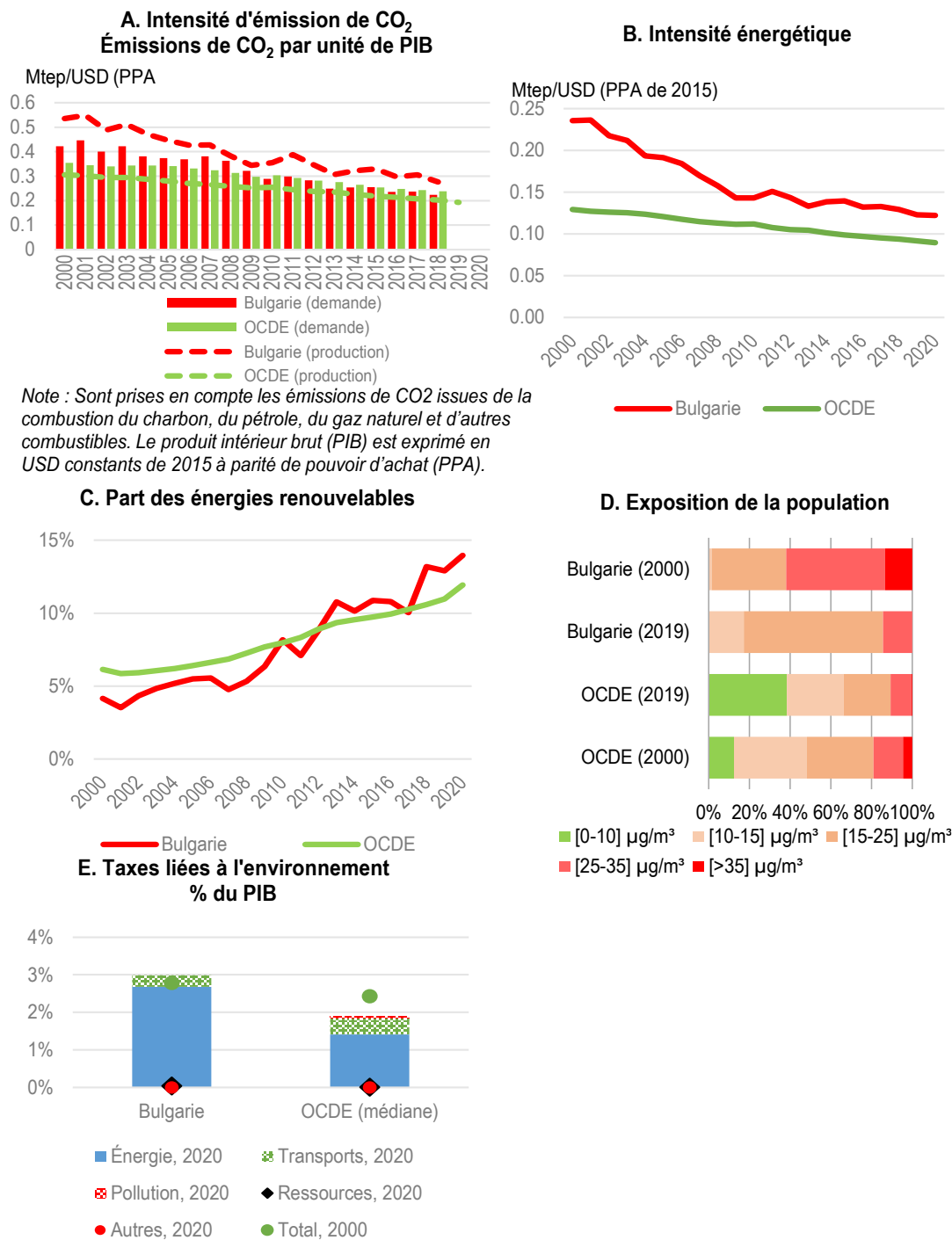
Les crises énergétiques ne devraient pas retarder la transition écologique, en particulier retarder l'abandon progressif du charbon. Elles ont permis à la Bulgarie de devenir le troisième pays exportateur d'électricité en Europe et, conjointement avec l'interconnexion des marchés de l'énergie des pays voisins (réalisée en 2021), ont fait grimper les prix de l'énergie, stimulé la production et généré des gains exceptionnels pour les producteurs publics de la filière charbon. L'électricité produite à partir du charbon a nettement augmenté dans la région toute entière l'an passé. Actuellement fortement tributaire du charbon pour la production d'électricité, la Bulgarie va devoir y remédier en s'employant simultanément à renforcer la place des énergies renouvelables, en particulier le solaire et l'éolien, à conserver une puissance nucléaire installée suffisante pour satisfaire les besoins en base et à investir dans le réseau pour gérer les variations de la production et l'électrification de l'économie. Le Plan pour la reprise et la résilience fixe à 2038 la date cible de la sortie effective du charbon. Il faut encore définir les étapes à franchir à cet effet. Le Plan pourvoit au financement de la transition, conjointement avec le plan REPowerEU, qui prévoit une enveloppe supplémentaire de 480 millions EUR. La Bulgarie participe au programme de l'Union européenne pour les régions charbonnières en transition. L'extraction du charbon se concentre dans deux régions (Stara Zagora et Kyustendil, situées dans le sud du pays), où il importe de concevoir judicieusement la

transformation du paysage économique de façon à assurer la reconversion de la main-d'œuvre peu qualifiée (principalement composée de mineurs), à maintenir dans la région les effectifs très qualifiés (dont les spécialistes en ingénierie), à réhabiliter les terrains (principalement exploités à ciel ouvert) et à attirer de nouvelles branches d'activité. La Bulgarie est encouragée à faire bon usage des fonds mis à sa disposition au titre du Fonds pour une transition juste. Les centrales à charbon restent en activité du fait que la transition vers les énergies renouvelables se prolonge et que la crise énergétique les a rendues très rentables. C'est la cause d'une forte pollution qui coûte cher en vies humaines. D'après les estimations, l'exposition aux particules fines (PM 2.5) et à l'ozone est responsable de 9 % des décès enregistrés en 2019 (soit plus de 11 000). C'est plus que la moyenne de l'UE (4 %). La pollution atmosphérique fait partie des causes de décès liés à une maladie cardiovasculaire et à certains cancers.

Il convient d'accélérer l'investissement dans les énergies renouvelables, notamment en mettant en place un cadre réglementaire favorable et en recourant aux subventions le cas échéant. Par comparaison avec les autres pays européens, la Bulgarie dispose d'un potentiel solaire et éolien (terrestre et offshore) relativement riche. Pourtant, les foyers équipés de panneaux solaires ou d'autres installations de production renouvelable sont encore peu nombreux. La délivrance des autorisations d'installation de tels dispositifs à usage domestique ne devrait pas dépendre du statut foncier du bien immobilier concerné, dès lors que sa location est garantie sur le long terme. Pour favoriser l'investissement dans la production à petite échelle d'électricité d'origine renouvelable, un dispositif pourrait être mis en place qui permettrait de vendre au gestionnaire du réseau l'électricité autoproduite non consommée, et ce à un prix égal au prix d'achat. Des systèmes de comptage net ou de comptabilisation nette pourraient être prévus pour les transactions plus simples. Pour éviter les difficultés, il faudrait accroître parallèlement la capacité des réseaux et l'utilisation des sources renouvelables. Les mesures envisagées dans le plan national pour la reprise et la résilience visent à améliorer la performance énergétique des bâtiments résidentiels, publics et commerciaux, ainsi qu'à favoriser la production d'origine renouvelable par l'octroi d'aides financières et la simplification des procédures de délivrance d'autorisation dans le domaine des énergies renouvelables.

La panoplie de mesures à mettre en œuvre pour atteindre la neutralité en gaz à effet de serre d'ici à 2050 devra comporter à la fois des mesures fondées sur les prix et des mesures non financières. La Bulgarie participant au Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), elle s'est engagée à ne pas dépasser les niveaux d'émission de 2005. Cela dit, le SEQE-UE ne couvre pas toutes les sources d'émission. Vu le faible taux d'internalisation du coût des émissions de gaz à effet de serre (17 %), il est justifié d'augmenter les prix carbone, même si, rapporté au PIB, la fiscalité environnementale pèse lourd (du fait de la forte intensité énergétique de l'économie (Graphique 1.33). Les prix carbone hors SEQE devraient être aussi élevés que ceux appliqués dans le cadre du SEQE. La décarbonation constitue une source potentiellement importante de recettes publiques, via la tarification carbone, à condition que celle-ci encadre de bout en bout la transition énergétique (à travers la fiscalité sur les émissions de GES, la fiscalité des produits énergétiques, la mise aux enchères des droits d'émission de GES, la fiscalité énergétique, etc.). Tout retard dans sa mise en place se traduirait donc par un important manque à gagner attendu que le passage aux technologies propres est engagé. Compte tenu de la forte intensité énergétique de l'économie et des préoccupations de redistribution, les mesures non financières ont un rôle à jouer dans la transition verte. Alors que les émissions liées aux procédés industriels diminuent au fil du temps, on pourrait aussi mieux réglementer les émissions des voitures et des bâtiments. À l'heure actuelle, l'essentiel du bâti affiche une piètre performance énergétique. Un moyen de résorber cette source d'émission serait de durcir les normes applicables aux logements neufs et de rénover le parc existant.

Graphique 1.33. Malgré le recul de l'intensité énergétique et la progression des énergies renouvelables, il y a matière à aller plus loin



Source : OCDE, base de données des indicateurs de croissance verte.

StatLink <https://stat.link/17bq2a>

Tableau 1.8. Recommandations précédemment formulées au sujet de la transition énergétique et mesures prises

Recommandation	Mesure prise
<p>Supprimer progressivement les aides aux énergies fossiles et aligner les prix carbone dans les secteurs non couverts par le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), tout en protégeant les ménages les plus pauvres.</p> <p>Soutenir la reconversion et le reclassement des personnes dont l'emploi a été supprimé dans les régions minières.</p>	<p>Les énergies fossiles ne font l'objet d'aucune forme de soutien.</p> <p>Il a été entrepris d'élaborer une feuille de route qui définira les principaux éléments à inclure dans l'enquête sur les compétences destinée à recenser les écarts existant entre les compétences des personnes concernées et les compétences requises dans l'avenir, ainsi que les méthodes à suivre pour mener à bien cette enquête. L'exercice fait intervenir un large éventail de personnes issues de l'administration, des syndicats et du patronat des régions minières.</p>
<p>Continuer de soutenir la rénovation des logements et mieux cibler les catégories à faible revenu.</p> <p>Informers les ménages des avantages d'investir dans les économies d'énergie.</p>	<p>Des programmes continuent d'être mis en place au titre du Plan national pour la reprise et la résilience en appui à la rénovation des logements. Une modification de la loi est en cours pour cibler les ménages en situation de précarité énergétique.</p> <p>Régulièrement, les consommateurs finaux reçoivent des explications et renseignements sur l'importance d'investir dans les économies d'énergie de la part des fournisseurs, qui mènent aussi des campagnes de promotion.</p>

La corruption grève lourdement l'économie

Selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International, le niveau de corruption perçue est élevé en Bulgarie (Graphique 1.34), ce qui se traduit par des coûts de transaction considérables, des pertes d'efficacité dans le cadre de la répartition des ressources et une redistribution des revenus en faveur des personnes occupant des postes importants. Le niveau élevé de corruption perçue fragilise également la confiance dans les institutions et décourage les investisseurs étrangers en raison d'un manque de prévisibilité et de l'absence de règles du jeu équitables. D'après les composantes sectorielles de l'indice de Maîtrise de la corruption, la corruption du pouvoir législatif est la forme de corruption la plus courante en Bulgarie, comme dans les pays de l'OCDE, suivie par le détournement de fonds dans le secteur public, qui constitue en revanche la forme de corruption la moins courante dans les pays de l'OCDE. La corruption dans le secteur public semble aussi très problématique, mais la Bulgarie obtient des résultats relativement meilleurs concernant la corruption au sein de l'appareil judiciaire, le détournement de fonds par le pouvoir exécutif et la corruption du pouvoir exécutif, même s'ils restent bien inférieurs à la moyenne de l'OCDE ou à la moyenne des quatre pays du groupe de Visegrád. La mise en place de mécanismes permettant de prévenir et de réprimer la corruption de manière systématique et efficace n'avance que lentement.

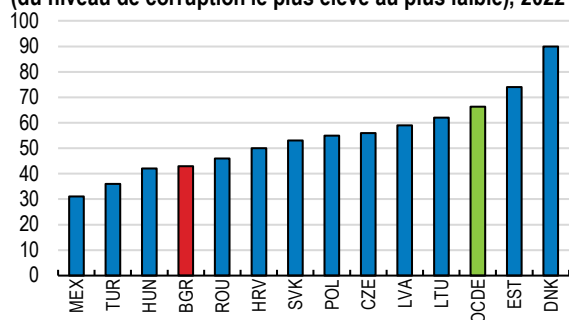
Les formes de corruption vont de faits de corruption mineurs à l'imbrication des intérêts des entreprises et des intérêts politiques (Mineva, 2020^[31]), parfois appelée « capture de l'État ». S'il est généralement facile de détecter les cas de corruption mineurs, comme les pots-de-vin ou l'octroi injustifié d'un accès à des services publics, il est plus difficile de mettre au jour les faits de corruption commis à plus haut niveau. En effet, il est beaucoup plus ardu de détecter des échanges de faveurs que des échanges d'argent de la main à la main. Le favoritisme est très répandu, les postes publics importants étant attribués à des personnes désignées sans sélection par concours. Les enquêtes sont ardues à mener en raison du manque de preuves tangibles et du recours à des paradis fiscaux, d'autant que les enquêteurs peuvent être eux-mêmes enclins à se laisser corrompre. La suppression du plafonnement des dons de personnes morales ou physiques à des partis politiques a constitué un recul à cet égard (OECD, 2022^[32]). Les partis politiques sont tenus de divulguer leurs sources de financement et font l'objet d'audits. Le lobbying est une activité légitime qui consiste à influencer le processus de prise de décision publique à laquelle, du fait du manque de réglementation, ne s'applique toutefois aucune norme de transparence ou obligation de divulgation. La Bulgarie devrait mettre en œuvre la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, qui appelle les pays à assurer un degré approprié de transparence afin que les agents publics, les citoyens et les entreprises puissent se

procurer des informations suffisantes sur ces activités, à limiter les abus d'influence et à instaurer des règles du jeu équitables concernant les groupes d'intérêts (OCDE, 2022^[33]). Le plan national pour la reprise et la résilience prévoit la mise en place d'un cadre juridique pour les activités de lobbying.

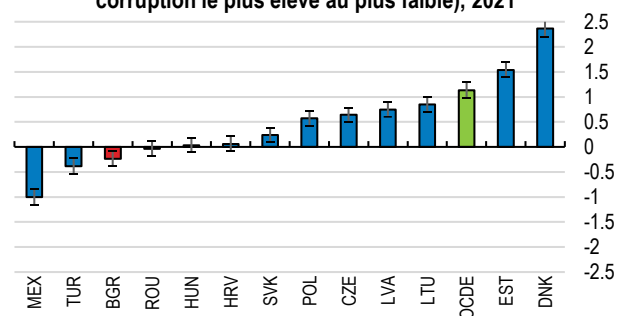
La lutte contre la corruption devrait être une priorité de l'action publique, notamment parce que le renforcement de l'état de droit est, de toutes les mesures structurelles, celle qui a la plus forte incidence sur la croissance à long terme. En ramenant, d'ici à 2040, la corruption au niveau de celle prévalant dans les quatre pays du groupe de Visegrád (qui reste largement supérieur à la moyenne de l'OCDE), tout en développant systématiquement un système d'intégrité publique, et en maintenant ce niveau jusqu'en 2060, la Bulgarie pourrait enregistrer une augmentation de son PIB par habitant de 2.6 % dix ans après les réformes et de 18.3 % d'ici à 2060. La corruption est si généralisée que son recul permettrait de réaliser des gains d'efficacité par divers moyens : meilleure affectation des ressources, sélection des agents publics fondée sur le mérite, réduction des coûts de transaction, renforcement de la confiance dans les institutions et amélioration de la prévisibilité pour les consommateurs comme pour les investisseurs. La Bulgarie doit donc continuer de concevoir et de mettre en œuvre des mesures efficaces pour endiguer ce fléau.

Graphique 1.34. Le niveau de corruption perçue est élevé, s'agissant notamment de la corruption au sein de l'appareil législatif ainsi que du détournement de fonds et de la corruption dans le secteur public

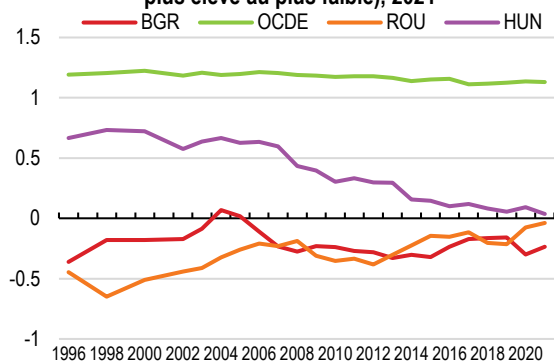
A. Indice de perception de la corruption, Échelle de 0 à 100 (du niveau de corruption le plus élevé au plus faible), 2022



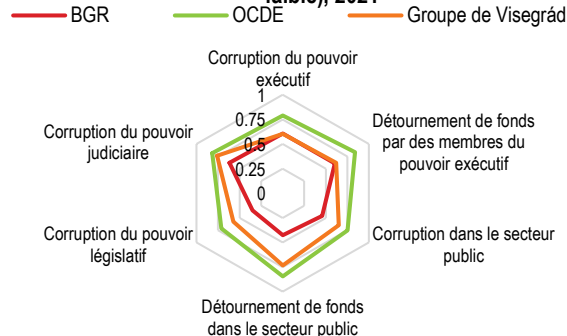
B. Maîtrise de la corruption, Échelle de -2.5 à 2.5 (du niveau de corruption le plus élevé au plus faible), 2021



C. Évolution de la « Maîtrise de la corruption » Échelle de -2.5 à 2.5 (du niveau de corruption le plus élevé au plus faible), 2021



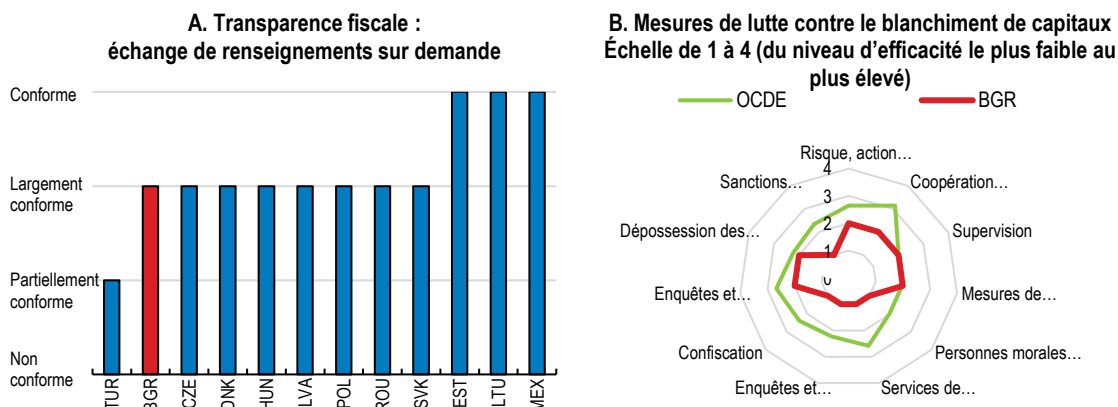
D. « Maîtrise de la corruption » par secteur Échelle de 0 à 1 (du niveau de corruption le plus élevé au plus faible), 2021



Note : La partie B fait apparaître l'estimation ponctuelle et la marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du Projet Varieties of Democracy.

Source : Partie A : Transparency International ; parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs de gouvernance mondiale ; partie D : Projet Varieties of Democracy, base de données V-Dem v12.

Graphique 1.35. La Bulgarie se conforme globalement aux normes de transparence fiscale mais elle doit redoubler d'efforts en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux



Note : La partie A du graphique offre un aperçu de l'évaluation globale de la mise en œuvre concrète de l'échange de renseignements à des fins fiscales, réalisée dans le cadre des examens par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Ces examens par les pairs permettent d'évaluer la capacité des juridictions membres du Forum de garantir la transparence de leurs entités et constructions juridiques, et de coopérer avec les autres administrations fiscales conformément à la norme reconnue à l'échelle internationale. Le graphique illustre les résultats du premier cycle d'examens, sachant qu'un deuxième cycle est en cours. La partie B du graphique correspond aux notations attribuées au pays considéré dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière (GAFI), qui est mené pour chacun de ses membres afin de déterminer la mesure dans laquelle ils appliquent les Recommandations du GAFI. Ces notations indiquent le niveau d'efficacité des mesures prises par un pays donné au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuites¹ » : se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquêtes et poursuites² » se rapporte au financement du terrorisme.
Source : Calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE à partir de données provenant du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ; et Groupe d'action financière (GAFI) de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/7avmrd>

Il est essentiel d'entretenir une culture de l'intégrité publique en vertu de laquelle, au sein du secteur public, l'intérêt général prime sur les intérêts privés, conformément à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique* (OECD, 2017^[34]). La transparence, l'implication des parties prenantes, une approche à l'échelle de l'ensemble de la société, un secteur public professionnel fondé sur le mérite, un engagement à haut niveau, des objectifs mesurables, la responsabilisation et la répression sont autant de composantes d'un système d'intégrité publique cohérent et global. Pour développer un système d'intégrité solide en Bulgarie, il conviendrait de respecter un certain nombre de principes. Pour atténuer les risques pesant sur l'intégrité des hauts fonctionnaires, répondre aux attentes accrues des citoyens à l'égard des pouvoirs publics et satisfaire à des normes de conduite exigeantes, la Bulgarie pourrait élaborer un code de déontologie, à l'intention notamment des hauts fonctionnaires, dans lequel figureraient les devoirs, interdictions et orientations définis en fonction des risques inhérents à ces postes, sur des questions telles que la transparence, les cadeaux, les conflits d'intérêts et l'intégrité du processus de décision. Afin de créer une culture de l'intégrité au sein des organismes publics et de faire en sorte que les normes d'intégrité soient uniformément connues et respectées, la Bulgarie devrait nommer des conseillers en intégrité dans tous les organismes concernés. À l'heure actuelle, tous les agents publics sont tenus de soumettre une déclaration de patrimoine, ce qui représente une lourde formalité pour eux comme pour l'administration. Il convient donc d'engager des efforts supplémentaires en vue de rationaliser ce processus et d'adopter une approche fondée sur les risques plus efficace, visant les hauts fonctionnaires et les personnes qui occupent un poste à risque ou travaillent dans un secteur à risque, comme les marchés publics et la gestion des deniers publics (OECD, 2022^[33]). Dans les transactions entre le secteur public et le secteur privé, il convient de défendre les intérêts publics et de leur accorder la priorité. Il faudrait non seulement assurer la transparence de toutes les transactions proposées portant sur des montants importants d'argent public ou d'actifs publics, mais aussi contrôler les éventuels conflits d'intérêts présents dans ce cadre (OECD, 2003^[35]). Les droits spéciaux, les traitements préférentiels et les droits de monopole

accordés aux entreprises doivent notamment faire l'objet d'un examen attentif. Les offres excessivement avantageuses émanant d'entrepreneurs privés doivent être traitées avec autant de prudence que les offres trop élevées. Il est encore plus important d'effectuer des contrôles réguliers, mais aussi aléatoires, dans un contexte où il n'existe pas encore une vraie culture de dénonciation des abus. Il existe un certain nombre de zones économiques spéciales, comme des parcs industriels et autres types de zones assorties d'incitations spéciales destinées à attirer des capitaux étrangers (et bulgares), susceptibles d'être exposées à la corruption. Étant donné que les concessions, les procédures simplifiées ou accélérées et autres privilèges octroyés qui s'y rapportent sont tous financés par de l'argent public, les acteurs du secteur privé peuvent, en l'absence de transparence totale et d'analyses coûts-avantages, en tirer avantage.

Les marchés publics pouvant eux aussi être exposés au risque de corruption, ils doivent faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence transparente et de contrôles *ex ante* et *ex post* efficaces et efficaces. En Bulgarie, une forte proportion des marchés publics ne fait pas l'objet d'un appel d'offres avec mise en concurrence (OECD, 2021^[6]), ce qui s'explique par la fragmentation des achats et des marchés n'atteignant pas le seuil prévu, ainsi que par la réticence à organiser des appels d'offres ouverts. Les seuils varient selon le type de biens ou de services et sont fixés à 50 000 BGN pour les travaux de construction, à 70 000 BGN pour les services figurant à l'annexe 2 de la Loi sur les marchés publics (notamment les transports, les télécommunications, la finance, l'informatique, les services professionnels et la recherche) et à 30 000 BGN pour les autres fournitures et services (European Commission; OECD, 2016^[36]). La fréquence des recours à l'issue des procédures de passation de marchés est élevée et susceptible de mettre en péril le financement déjà obtenu, ce qui risque fortement de dissuader l'organisation de procédures d'appel d'offres. Les délais fixés pour les projets financés par l'UE étant particulièrement courts, passer par des appels d'offres, même en l'absence de recours, fait courir le risque de manquer les échéances d'exécution et, partant, de ne pas obtenir les financements. Les délais pour les travaux de réparation sont particulièrement courts : au lieu de lancer un nouvel appel d'offres, les travaux de réparation sont souvent regroupés dans un contrat-cadre de maintenance existant afin de gagner du temps et d'assurer leur exécution. Il est démontré que l'ingérence politique touche les procédures de marchés publics, que ce soit lors la phase d'appel d'offres, au cours de laquelle, outre le résultat attendu, les spécifications techniques sont aussi généralement indiquées, ou lors de la phrase d'adjudication, au cours de laquelle il semblerait que les candidats favorisés se voient attribuer des marchés, qu'ils aient été soumissionnaires uniques ou aient été mis en concurrence (Center for the Study of Democracy, 2017^[37]). En 2020, l'obligation de recours à la plateforme centralisée de passation électronique des marchés publics a accru la transparence et l'efficacité, ce qui laisse penser que la situation a dû s'améliorer, même si aucune étude n'a récemment été menée sur ce sujet.

Le programme d'action du gouvernement accorde une grande priorité à la lutte contre la corruption, comme en atteste la nomination d'un vice-premier ministre à la fonction de coordinateur national. Il en va de même de la création, en 2015, d'un Conseil national chargé de la politique de lutte contre la corruption, organe interministériel doté de fonctions de consultation, de coordination et de contrôle, ainsi que d'un Conseil civil, chargé de suivre la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption. Le système institutionnel de lutte contre la corruption s'avère toutefois fragmenté, de multiples acteurs et de nombreux domaines ne faisant l'objet d'aucune surveillance (Encadré 1.9). Un certain nombre de mesures peuvent être prises pour renforcer les mécanismes de coordination, notamment assurer la continuité de l'action du Conseil national chargé de la politique de lutte contre la corruption, institutionnaliser ses mécanismes de financement et les doter en ressources, et veiller à ce que tous les acteurs de l'intégrité concernés soient impliqués. La Cour des comptes bulgare devrait en outre bénéficier du statut de membre permanent ou, à tout le moins, être invitée à participer aux réunions pertinentes consacrées aux questions de surveillance et de responsabilisation. Elle exerce un contrôle sur l'exécution du budget et d'autres financements publics, ce qui lui confère – comme à d'autres institutions supérieures d'audit – un point de vue unique sur les domaines présentant des risques pour l'intégrité et sur les lacunes du système de contrôle. Sa mission principale consiste à contrôler la fiabilité et la sincérité des états financiers des organismes financés sur le budget, ainsi que la légalité, l'efficacité et l'efficacité de la gestion des fonds publics. Les partis politiques

et/ou les candidats doivent eux aussi présenter leurs rapports financiers à la Cour des comptes (OECD, 2022^[33]).

Encadré 1.9. Mandats des organismes chargés de la passation des marchés publics ou de la lutte contre la corruption

Agence des marchés publics

L'Agence des marchés publics effectue des contrôles *ex ante* en amont des procédures d'appel d'offres, formule des recommandations en vue de mieux faire respecter la réglementation et assure le suivi de leur mise en œuvre. Seuls les contrats conclus pour des travaux d'une valeur estimée égale ou supérieure à 1 million BGN et pour des fournitures et services d'une valeur égale ou supérieure à 200 000 BGN peuvent faire l'objet d'un contrôle aléatoire. L'Agence effectue également des contrôles des procédures négociées et des avenants aux contrats publics lorsque leur valeur est égale ou supérieure à 20 % de la valeur du contrat. Tous les contrats sont désormais publiés sur le portail des marchés publics, à l'exception des attributions directes.

Commission pour la lutte contre la corruption et la confiscation des biens illégalement acquis

La Commission pour la lutte contre la corruption et la confiscation des biens illégalement acquis (la « Commission anticorruption ») a été créée en 2018, conformément à la recommandation formulée en 2017 par la Commission européenne dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. La Commission anticorruption regroupe le Centre pour la prévention et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, placé sous l'égide du Conseil des ministres, la Commission pour la prévention et l'identification des conflits d'intérêts, le Service de la Cour des comptes bulgare chargé des activités menées en vertu de la Loi abrogée sur la divulgation des actifs des personnes occupant des postes de la haute fonction publique et d'autres postes, ainsi que la Direction spécialisée de l'Agence d'État pour la sécurité nationale (SANS), chargée de la lutte contre la corruption parmi les personnes occupant des postes de la haute fonction publique. La Commission s'attache notamment à mener des activités de prévention, à collecter, analyser et vérifier des informations sur des actes de corruption, à vérifier et analyser les déclarations de patrimoine, à établir l'existence de conflits d'intérêts concernant de hauts fonctionnaires, à vérifier les signalements, à inspecter l'état des biens déclarés et à ouvrir des procédures de confiscation des biens acquis illégalement.

Les hauts fonctionnaires sont tenus de soumettre une déclaration de patrimoine et d'intérêts chaque année avant le 15 mai. Ils doivent en outre déclarer les biens et les revenus de leur conjoint et de leurs enfants mineurs. Environ 9 000 fonctionnaires et 9 000 membres de leurs familles sont tenus de soumettre ces déclarations à la Commission. Toutes les déclarations font l'objet de contrôles documentaires.

La Commission comprend une administration centrale et cinq directions territoriales. Son comité se compose de cinq membres et ses décisions sont prises à la majorité des voix. Le projet de loi du 30 septembre 2022 sur la lutte contre la corruption parmi les personnes occupant des postes de la haute fonction publique prévoit de modifier la composition de la Commission : deux de ses membres seraient élus par le Parlement, un serait nommé par le Président de la République de Bulgarie, un autre serait élu par l'Assemblée générale des juges de la Cour suprême de cassation, et un autre par l'Assemblée générale des juges de la Cour administrative suprême. Il prévoit en outre que la présidence de la Commission soit assurée chaque année par l'un de ses membres, désigné par tirage au sort. Ces changements visent à garantir une plus grande indépendance de la Commission. Selon le règlement de procédure de la Commission anticorruption, celle-ci compte au total 482 salariés à temps plein.

En 2020, les agents de la Direction du registre public de la Commission anticorruption ont vérifié 21 587 déclarations de biens et d'intérêts.

Agence pour la construction routière

L'Agence pour la construction routière, qui est le maître d'œuvre des projets routiers et dont les dépenses sont financées sur le budget du ministère du Développement régional et des Travaux publics, reçoit des alertes de la part des autorités des marchés publics au sujet d'irrégularités observées dans les appels d'offres pour la construction de routes et mène des enquêtes. Les deux irrégularités les plus couramment observées sont le caractère restrictif des critères définis dans le cadre du processus de sélection, qui peuvent être liés aux spécificités techniques ou aux qualifications, et la non-satisfaction par le soumissionnaire de tous les critères établis.

Agence pour l'inspection des finances publiques

L'Agence pour l'inspection des finances publiques est un organisme rattaché au ministère des Finances. Son mandat se limite à vérifier la rigueur financière dans la gestion des fonds publics. Pour ce faire, l'Agence procède à des contrôles réguliers et examine les signalements qu'elle reçoit. Elle est tenue de notifier au procureur toute irrégularité dans les sept jours suivant l'ordre d'inspection, qui peut être prononcé par le ministère des Finances ou d'autres organismes.

Cour des comptes

La Cour des comptes n'a qu'un rôle d'audit ; elle ne dispose pas de pouvoirs d'enquête.

Agence nationale de collecte des recettes

L'Agence nationale de collecte des recettes est bien placée pour déceler les irrégularités dans les déclarations et peut mener des enquêtes.

Services anticorruption d'organismes publics

Les faits de corruption commis à des échelons hiérarchiques subalternes et autres formes de corruption relèvent de la responsabilité interne des services anticorruption de chaque organisme public.

Institut de l'administration publique

L'Institut de l'administration publique a été créé en 2000, en qualité d'organe du Conseil des ministres, dans le cadre d'une réforme administrative menée en vue de l'adhésion de la Bulgarie à l'UE. Sa mission consiste à mener des activités de formation, de recherche et de conseil en vue de moderniser l'administration publique bulgare. L'Institut est financé sur les budgets des différentes administrations publiques, de l'État et de divers projets internationaux. Il propose des programmes de formation à l'intention des nouveaux agents et des agents nommés pour la première fois à un poste de direction, ainsi que des programmes de formation continue. Il propose notamment une formation consacrée au Code de conduite des agents de l'administration publique visant à renforcer les normes déontologiques s'appliquant aux fonctionnaires de l'administration publique et à prévenir les pratiques de corruption (OECD, 2022^[33]).

Ministère public

Le ministère public engage des poursuites et établit des actes d'accusation pour les infractions pénales. Dans l'exercice de ses fonctions, le ministère public dirige les enquêtes et contrôle en permanence que celles-ci sont menées conformément à la loi et en temps opportun. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que le ministère public peut lui-même mener des investigations ou prendre des mesures

d'enquête ou de procédure.

Organes d'enquête

Les organes d'enquête comprennent les juges d'instruction, ainsi que les officiers de police judiciaire et les inspecteurs des douanes chargés mener des enquêtes. Conformément à la répartition des tâches entre les juges d'instruction et la police, les juges d'instruction interviennent lorsque les infractions sont commises par de hauts fonctionnaires, des juges, des procureurs, des juges d'instruction et des agents des autorités répressives, lorsqu'il s'agit d'infractions pénales graves (telles que les délits de corruption), lorsque les infractions sont commises à l'étranger, et dans les affaires complexes sur les plans factuel et juridique.

Source : Consultations de l'OCDE avec les organismes concernés.

La Commission anticorruption est le principal organisme responsable de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption. Aux termes de son mandat actuel, elle devrait être bien placée pour détecter et traiter les détournements de fonds et les actes de corruption dans le secteur public, qui semblent relativement courants en Bulgarie (Graphique 1.35), du moins lorsque ces actes sont commis par des personnes occupant des postes importants ou lorsque des biens acquis illégalement changent de propriétaire. La Commission anticorruption peut ouvrir une enquête à la suite d'un signalement ou de la publication de reportages dans les médias. En 2021, après avoir effectué des contrôles et adopté 22 décisions visant à établir l'existence de conflits d'intérêts, elle a démis de leurs fonctions 6 hauts fonctionnaires ; ses décisions ont été confirmées par les tribunaux et sont entrées en vigueur. Du fait de la longueur des procédures judiciaires (sachant qu'à l'issue de l'enquête et après le dépôt de l'acte d'accusation par le Bureau du procureur devant le tribunal, le procès peut se dérouler devant trois instances judiciaires), le bilan des condamnations dans des affaires très médiatisées s'avère mitigé (European Commission, 2022^[38]). Une rationalisation du système institutionnel de lutte contre la corruption est prévue dans le cadre d'un nouveau projet de loi portant création d'un nouvel organe doté de pouvoirs d'enquête sur les actes de corruption commis à haut niveau. Le projet de loi a été adopté en première lecture.

Une plus grande transparence, notamment grâce à la saisie des transactions sur des plateformes électroniques et au renforcement des mécanismes de contrôle, réduirait les possibilités de corruption et de détournement de fonds et de biens publics. Il importe d'accroître la détection, de responsabiliser les agents publics et de faire en sorte que les décisions ne soient plus autant laissées à la seule discrétion des fonctionnaires. La nouvelle Loi sur la protection des lanceurs d'alerte, qui devrait contribuer à améliorer la détection, a été adoptée le 27 janvier 2023 et doit à présent être dûment mise en œuvre. Outre la détection, il est également crucial que des enquêtes soient réellement menées. À cet effet, la mise en place d'un contrôle juridictionnel des refus du ministère public d'ouvrir une enquête est un élément très important de la réforme. Cette modification a été motivée par l'inertie des procureurs constatée par le passé.

Le procureur général n'a de comptes à rendre à personne et nul ne peut véritablement enquêter sur lui. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a soulevé la question des pouvoirs excessivement étendus accordés au ministère public, qui vont au-delà du domaine du droit pénal (European Commission for Democracy through Law, 2022^[30]). Le projet de loi actuel permettrait à un juge nommé par la Chambre du Parquet du Conseil supérieur de la magistrature d'enquêter sur le procureur général. Cette nouvelle modification de la législation vise à obliger le parquet à évaluer si une plainte contient des éléments relatifs à une éventuelle infraction commise par le procureur général. La découverte d'informations sur des activités criminelles déclencherait un mécanisme de désignation aléatoire d'un procureur spécial parmi les juges de la Cour suprême de cassation et les juges des tribunaux de première instance et des cours d'appel ayant rang de juges de la Cour suprême de cassation. Ainsi, le projet de loi garantit que chaque

signalement concernant le procureur général ou plainte contre ce dernier fera l'objet d'une enquête objective et fondée sur les faits constatés.

Tableau 1.9. Recommandations antérieures concernant la lutte contre la corruption et mesures prises

Recommandation	Mesure prise
Conférer aux institutions chargées de l'intégrité et de la lutte contre la corruption les prérogatives nécessaires et les doter des mécanismes de coordination et des ressources requis pour qu'elles puissent remplir leur mission.	Un projet de Loi sur la lutte contre la corruption parmi les personnes occupant des postes de la haute fonction publique a été approuvé par le Conseil des ministres le 1 ^{er} novembre 2022 et adopté en première lecture par l'Assemblée nationale réunie en session plénière le 7 décembre 2022.
Instaurer un mécanisme efficace et transparent permettant au Procureur général de rendre des comptes, conformément aux normes internationales. Renforcer l'indépendance de la justice en ce qui concerne la période d'essai dans la procédure de nomination des juges et la composition et du Conseil supérieur judiciaire.	Le plan national pour la reprise et la résilience, ainsi que le programme de développement national pour 2023, comportent des propositions de mesures à prendre pour enquêter sur le Procureur général en cas de soupçon d'irrégularités concernant sa conduite. Le projet de Loi modifiant et complétant le code de procédure pénale, qui procure un cadre pour instaurer un mécanisme permettant d'engager la responsabilité pénale du Procureur général a été adopté en première lecture par l'Assemblée générale réunie en session plénière le 27 janvier 2023. Ce projet de loi contient en outre des propositions relatives à la composition du Conseil supérieur de la magistrature.
Mettre en place une réglementation des activités de lobbying, y compris un code de conduite pour régir le dialogue des groupes d'intérêts avec les parlementaires. Protéger l'indépendance des médias pour garantir l'intégrité des processus décisionnels publics.	Le plan national pour la reprise et la résilience contient l'engagement d'adopter une réglementation visant les activités de lobbying et, en exécution de l'ordonnance n° LS-13-102/16.09.22 du ministre de la Justice, un groupe de travail a été constitué en vue de préparer les propositions législatives à cet égard. Ce groupe de travail a également présenté un calendrier précisant les délais fixés.
Mettre en œuvre la Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte et lancer une campagne pour que la dénonciation soit mieux acceptée auprès des agents publics et de l'opinion publique.	Le 27 janvier 2023, une Loi sur la protection des lanceurs d'alerte ou sur la divulgation publique d'informations relatives aux infractions commises a été adoptée par le Parlement.

Tableau 1.10. Principales recommandations à l'intention des pouvoirs publics issues du chapitre « Principaux éclairages sur l'action publique » (Principales recommandations en gras)

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS
Assurer une reprise vigoureuse et accélérer la convergence	
L'inflation est élevée et la croissance des salaires nominaux est forte, dans un contexte où le pays s'est doté d'une caisse d'émission. Le ratio d'endettement est peu élevé, mais le solde budgétaire sous-jacent pourrait s'être dégradé ces dernières années.	Se tenir prêt à resserrer la politique budgétaire si l'inflation reste forte.
Les mesures de soutien prises face à la crise du coût de la vie sont pour la plupart non ciblées et faussent les signaux-prix.	Mieux cibler les mesures de soutien aux ménages et aux entreprises sur les plus vulnérables et veiller à ce qu'elles incitent à économiser l'énergie.
Le conseil budgétaire n'a qu'un impact limité sur la transparence budgétaire.	Assurer un fonctionnement efficace du conseil budgétaire fondé sur les meilleures pratiques.
Des progrès significatifs ont été accomplis sur la voie de l'adoption de l'euro, mais on ne peut pas encore savoir à quel moment toutes les conditions requises seront remplies.	Continuer de préparer l'adoption de l'euro
Le coût du capital est relativement faible, mais les incertitudes et l'absence de stratégie à long terme freinent l'investissement.	Évaluer les besoins d'infrastructures et d'autres dépenses d'investissement sur un horizon de moyen à long terme, et préparer une stratégie d'investissement public fondée sur une analyse coûts - avantages.
Conférer un caractère plus solidaire au régime financier	
Les prêteurs non bancaires sont une source importante de financement pour les consommateurs vulnérables, auxquels ils appliquent de lourds paiements d'intérêts et des frais élevés, alors que leur interconnexion avec le système bancaire manque de transparence.	Abaisser le plafond de taux d'intérêt applicable aux crédits à la consommation consentis par les entreprises financières non bancaires et définir ce plafond en termes de multiples des taux de prêt de référence. Durcir la surveillance des établissements non bancaires octroyant des prêts, renforcer les obligations de divulgation de données qui leur incombent et améliorer la capacité de la Commission de protection des consommateurs à mieux représenter les intérêts des consommateurs.
Satisfaire les besoins de dépenses à long terme	
Plusieurs entreprises étrangères procèdent à des transferts de bénéfices, il existe des fraudes à la TVA et la délégation, au niveau infranational, de la perception des impôts fonciers rend le recouvrement moins efficace.	Renforcer la discipline fiscale et l'efficacité du recouvrement des impôts sur les bénéfices, des taxes sur la valeur ajoutée et des impôts fonciers.
Les tensions sur les dépenses liées au vieillissement, à la santé et à l'éducation, ainsi qu'aux infrastructures et à la transition verte, sont en augmentation.	Mettre en place une stratégie budgétaire à moyen et à long terme établissant un lien entre les dépenses et les ressources.
Le coût du capital est relativement faible par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays, mais les incertitudes et l'absence de stratégie publique à long terme en matière d'investissement dans les infrastructures freine l'investissement.	Évaluer les besoins d'infrastructures et d'autres dépenses d'investissement sur un horizon de moyen à long terme, et préparer une stratégie d'investissement public fondée sur une analyse coûts - avantages.
La délégation aux municipalités de la responsabilité des impôts fonciers a fait baisser les recettes correspondantes de 30 à 35 %.	Examiner la possibilité de réattribuer cette responsabilité à l'administration centrale si le recouvrement de cet impôt reste peu efficace.
Compte tenu des besoins sociaux, du coût du vieillissement de la population et de l'insuffisance des investissements, les dépenses vont sans doute devoir augmenter au fil du temps.	En plus d'une amélioration de la discipline fiscale, évaluer les possibilités de relever les impôts fonciers, les droits de succession et les taxes environnementales.
Faciliter les entrées et sorties d'entreprises	
Il n'existe pas de liste complète des autorisations et permis obligatoires et aucun programme destiné à en réduire/rationaliser le nombre, au niveau national et aux échelons infranationaux, n'est en place.	Établir un inventaire des autorisations et permis existants et réduire leur nombre, tant au niveau national qu'aux échelons infranationaux.
Pour créer une société à responsabilité limitée, il faut prendre contact avec plusieurs organismes et respecter des exigences minimales de fonds propres, et le processus est coûteux.	Mettre en place un guichet unique pour la création d'entreprises et en réduire les coûts.
La liquidation des PME est un processus lourd, ce qui rend leur sortie difficile.	Introduire une procédure simplifiée de liquidation des PME.

L'instauration envisagée d'un mécanisme d'application forcée (consistant à imposer un plan de restructuration aux créanciers qui y sont opposés) laisse craindre l'éventualité d'une application forcée imposée par des créanciers chirographaires à des créanciers garantis.	Faire en sorte que les créanciers garantis ne puissent se voir imposer un plan de restructuration par les créanciers chirographaires.
Mieux gérer les entreprises publiques	
Les procédures de sélection des membres de la direction des entreprises publiques ont été nettement renforcées, même si une influence politique continue de s'exercer.	Accroître la transparence des procédures de sélection de l'ensemble des administrateurs et des membres de la direction des entreprises publiques.
La publication et l'analyse des informations relatives aux entreprises publiques sont souvent différées et sont insuffisantes. On manque de données consolidées, périodiquement rendues publiques, concernant ces entreprises, ce qui constitue un obstacle à la transparence et empêche de prendre les mesures qui s'imposent au moment opportun.	Améliorer la capacité de l'Agence de contrôle des entreprises publiques à renforcer son rôle de coordinatrice et sa capacité de production d'analyses efficaces. Assurer la publication en temps et en heure de ses rapports consolidés et l'extension du champ qu'ils recouvrent.
Accélérer la transition verte	
Un certain nombre de mesures et d'objectifs ont été adoptés, mais il n'existe pas de stratégie globale de transition verte.	Élaborer une stratégie globale pour la transition climatique en s'appuyant sur la Vision stratégique pour le développement durable du secteur de l'électricité, et veiller à ce qu'elle soit cohérente avec la stratégie d'investissement public et qu'elle prévoise une feuille de route et des mesures à prendre pour parvenir à la neutralité carbone.
Les foyers équipés de panneaux solaires ou d'autres installations de production renouvelable sont peu nombreux.	Découpler les droits de propriété foncière du terrain où la construction d'installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables est prévue, tant que la location est garantie sur le long terme. Mettre en place un dispositif qui permettrait de vendre au gestionnaire du réseau l'électricité autoproduite non consommée.
La capacité actuelle du réseau n'est pas suffisante pour gérer les demandes futures et faire une plus grande place aux renouvelables.	Étendre la capacité du réseau pour éviter toute difficulté lorsque la production d'énergie à partir de sources renouvelables augmentera.
L'intensité énergétique et les émissions sont élevées.	Augmenter les taxes environnementales, y compris les droits d'accise sur les carburants, et aligner progressivement les prix du carbone dans les secteurs non couverts par le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), tout en protégeant les ménages les plus pauvres et en préservant la sécurité des approvisionnements énergétiques.
En raison de l'abandon progressif du charbon, les régions houillères ont besoin d'une stratégie globale pour leur transformation.	Préparer un plan en vue de la transformation des régions houillères de façon à assurer la reconversion de la main-d'œuvre peu qualifiée, à maintenir dans ces régions les effectifs très qualifiés, à réhabiliter les terrains et à attirer de nouvelles branches d'activité.
Lutter contre la corruption	
La corruption continue d'imposer des coûts de transaction élevés.	Continuer de concevoir et de mettre en œuvre des mesures efficaces pour endiguer la corruption.
Le système de détection et d'enquête concernant les faits de corruption est fragmenté, et comporte certaines zones grises.	Élargir à l'ensemble de l'économie la compétence des autorités en matière de détection et d'enquête sur les faits de corruption.
Les activités de lobbying ne sont pas réglementées.	Réglementer les activités de lobbying
Dans le cadre actuel, personne ne peut enquêter sur le Procureur général et celui-ci peut décider d'ouvrir ou non une enquête après avoir reçu une alerte.	Mettre en œuvre les propositions concernant la conduite d'enquêtes visant le Procureur général ainsi qu'un contrôle juridictionnel des refus d'ouvrir une enquête venant de sa part.
Il n'existe que peu de mécanismes de contrôle des transactions entre le secteur public et le secteur privé, ce qui laisse la place à la corruption.	Soumettre toutes les propositions de transactions portant sur des montants importants d'argent public ou d'actifs publics à des contrôles de conflits d'intérêts.
La corruption est difficile à détecter.	Renforcer la transparence et les mécanismes de contrôle, et mettre en œuvre la législation sur les lanceurs d'alerte récemment adoptée de manière à faciliter la détection et le signalement des affaires de corruption.
Les mesures institutionnelles visant à instaurer une culture de l'intégrité au sein des organismes publics sont insuffisantes.	Élaborer un code de déontologie, en particulier à l'intention des hauts fonctionnaires ; institutionnaliser l'intégrité au niveau des organismes publics et renforcer l'efficacité du système des déclarations de patrimoine.

Bibliographie

- Adalet McGowan, M. et D. Andrews (2018), « Design of insolvency regimes across countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1504, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d44dc56f-en>. [23]
- André, C. (2023), « Insolvency regimes », *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming. [24]
- Bogdanov, L. (2020), *Against the Flow: Can Bulgaria Survive Progressive Counter-Revolution in Labor Taxation?*. [16]
- Brussarski (2021), *The Bulgarian Flat Tax is No Longer What It Was*, <http://faba.bg>. [39]
- Bulgarian National Bank (2022), *Banks in Bulgaria, April-June 2022*. [7]
- Bulgarian National Bank (2022), *Economic Review Q3*. [1]
- Cavassini, F. et al. (2022), « Pro-Productivity institutions at work : Country practices and new insights on their set-up and functioning », *OECD Productivity Working Papers*, n° 32, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f5a3a2df-en>. [21]
- Center for the Study of Democracy (2017), *Evaluating governance and corruption risks in Bulgaria*, <http://www.csd.bg>. [37]
- D’Arcangelo, F. et al. (2022), « A framework to decarbonise the economy », *OECD Economic Policy Papers*, n° 31, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4e4d973d-en>. [28]
- de la Maisonneuve, C. et B. Egert (2023), « TO BE UPDATED », *OECD Economics Department Working Paper*. [4]
- Djankov, S. (2014), *Bulgaria: The Greatest Vacillations*, <https://www.nes.ru/dataupload/files/CV/Papers/Bulgaria%20The%20Greatest%20Vacillations.pdf> (consulté le 10 December 2022). [17]
- Égert, B. (2018), « The quantification of structural reforms », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1482, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6d883be1-en>. [22]
- European Banking Authority (2022), *Final Report on responses to the non-bank lending request from the CfA on digital finance*. [9]
- European Commission (2022), *2022 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria*, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/10_1_193975_coun_chap_bulgaria_en.pdf. [38]
- European Commission (2022), *Convergence Report*. [2]
- European Commission for Democracy through Law (2022), *Bulgaria Opinion on the Draft Amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)032-e). [41]
- European Commission; OECD (2016), *General guide on the public procurement legislative environment in Bulgaria*, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/guide-public-procurement-legislation-bulgaria.pdf>. [36]

- European Parliament (2022), *Close cooperation for bank supervision: The cases of Bulgaria and Croatia*. [8]
- Guillemette, Y. (2023), « Accounting for the green transition in the OECD global long-term model », *OECD Economic Department Working Papers, forthcoming*. [40]
- Guillemette, Y. et D. Turner (2021), « The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform », *OECD Economic Policy Papers*, n° 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a112307e-en>. [13]
- Györffy, D. (2022), « The middle-income trap in Central and Eastern Europe in the 2010s: institutions and divergent growth models », *Comparative European Politics*, vol. 20/1, pp. 90-113, <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00264-3>. [18]
- Mineva (2020), *Parliament oversight on anti-corruption in Bulgaria*. [31]
- Ministry of Finance (2022), *Fondovete na EC v Bulgaria*. [12]
- Nitzov, B. (2022), « Can Bulgaria survive without Russian oil? », *Center for the Study of Democracy Working Paper*. [5]
- OECD (2023), « OECD Skills Strategy Bulgaria: Assessment and Recommendations », *OECD Skills Studies, forthcoming*. [20]
- OECD (2022), *OECD Investment Policy Review: Bulgaria*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6a0325b7-en>. [32]
- OECD (2022), *Public Integrity Scan of Bulgaria - Strengthening Institutional Co-operation and Standards in Integrity*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4fd43a10-en.pdf?expires=1675945163&id=id&accname=ocid84004878&checksum=DD33EA37A1EC3F9A4F0BF492D37131FA>. [33]
- OECD (2022), *Reaching Out and Activating Inactive and Unemployed Persons in Bulgaria, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7b91154a-en>. [3]
- OECD (2022), *Redesigning Ireland's Transport for Net Zero: Towards Systems that Work for People and the Planet*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b798a4c1-en>. [30]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Bulgaria 2021 : Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fe2940d-en>. [6]
- OECD (2021), *Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a20f779-en>. [29]
- OECD (2020), *OECD Review of the Slovak Council for Budget Responsibility*. [14]
- OECD (2019), *Lithuania's Independent Fiscal Institution Budget Policy Monitoring Department (BPMD) in the National Audit Office of Lithuania, Independent Fiscal Institutions Review*. [15]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Estonia 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f221b253-en>. [19]
- OECD (2019), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises Bulgaria*, <https://www.oecd.org/corporate/ca/Corporate-Governance-of-SOEs-in-Bulgaria.pdf>. [25]

- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, [34]
<https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.
- OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>. [27]
- OECD (2003), *Managing conflict of interest in the public service : OECD guidelines and overview.*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>. [35]
- Park, J. et al. (2021), « Budgeting in Bulgaria », *OECD Journal on Budgeting*, [11]
<https://doi.org/10.1787/3a4cc3aa-en>.
- Public Enterprises and Control Agency (2020), *Annual summary report on the state-owned public enterprises for 2020*. [26]
- Vasileva, V. (2019), « Development of consumer lending by non-bank credit companies in Bulgaria », *Economic Archive 1*. [10]

BULGARIE 2023 (VERSION ABRÉGÉE)

La convergence de la Bulgarie vers les économies plus avancées s'est poursuivie, mais à un rythme plus lent. La flambée des prix de l'énergie et des produits alimentaires a porté l'inflation à son plus haut niveau depuis des décennies. Néanmoins, les trains de mesures de soutien et la forte dynamique des salaires et des pensions ont stabilisé le pouvoir d'achat. Dans la mesure où la Bulgarie utilise un système de caisse d'émission, c'est aux autorités budgétaires qu'il revient de réduire les tensions inflationnistes à court terme. La dette publique est modeste grâce à la discipline budgétaire, mais compte tenu des tensions grandissantes sur les dépenses liées au vieillissement démographique et à la nécessité d'améliorer les infrastructures ainsi que les compétences, il faudra accroître les recettes publiques en renforçant l'efficacité du recouvrement des impôts et en revoyant à la hausse les taxes environnementales. Les autorités doivent continuer de combattre la corruption, qui impose des coûts de transaction élevés, en prenant des mesures plus efficaces. La stratégie de transition climatique de la Bulgarie est en cours d'élaboration. Il faut augmenter les taxes environnementales, notamment les droits d'accise sur les combustibles et les taxes sur le carbone appliquées dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, pour réduire l'intensité énergétique et faire baisser les émissions. La diminution de la population active due à l'arrivée de cohortes jeunes moins nombreuses sur le marché du travail et à l'émigration sape les perspectives de croissance de la Bulgarie ainsi que la viabilité de ses institutions sociales. La Bulgarie doit soutenir davantage les familles, notamment en améliorant l'accès à des services d'accueil des jeunes enfants de qualité sur tout le territoire, et inciter davantage les habitants à rester dans le pays en rehaussant la productivité, en favorisant la création d'emplois formels de qualité et en renforçant le système de protection sociale.

CHAPITRE THÉMATIQUE: AMÉLIORER L'EMPLOI ET LES REVENUS

