



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 320 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2012

**et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Lettonie pour la
période 2012-2015**

{SWD(2012) 320 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Lettonie pour la période 2012-2015

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne²,

vu les résolutions du Parlement européen³,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres⁴, qui forment ensemble les «lignes directrices

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2012) 320 final.

³ P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.

⁴ Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.

intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Lettonie pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Lettonie pour la période 2011-2014.
- (4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁵, dans lequel la Lettonie n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (5) La Lettonie a rempli la plupart des conditions liées au programme d'assistance financière en 2011. La Commission a achevé le cinquième et dernier examen dans le cadre du programme de soutien à la balance des paiements de la Lettonie le 21 décembre 2011 et jugé globalement positives les avancées du gouvernement sur la voie des réformes budgétaires, financières et structurelles. Le programme a expiré en janvier 2012 et la Lettonie fait désormais l'objet d'une surveillance post-programme. Cette surveillance fait partie intégrante des procédures et mécanismes de surveillance existants et vise à suivre étroitement les risques pesant sur la stabilité macroéconomique et, partant, sur la capacité de remboursement du pays. La surveillance post-programme se poursuivra jusqu'à ce qu'une partie importante (environ 70 %) des prêts ait été remboursée.
- (6) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (8) Le 30 avril 2012, la Lettonie a présenté son programme de convergence 2012 pour la période 2012-2015 et son programme national de réforme pour 2012. Étant donné leur interdépendance, ces deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2012 effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier considère que le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires contenues dans le programme est prudent pour 2012, compte tenu des dernières informations disponibles, et plausible pour 2013. Alors que les projections macroéconomiques

⁵ COM(2012) 68 final.

pour 2012 sous-tendant le scénario du programme sont très proches de celles établies par la Commission au printemps 2012 (projections de croissance de 2,0 % et 2,2 % respectivement), les données économiques récentes indiquent le résultat pourrait être meilleur. L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme est de corriger le déficit excessif d'ici à 2012 et d'approcher de l'objectif budgétaire à moyen terme d'ici à la fin de la période couverte par le programme. Le programme de convergence 2012 a revu l'objectif à moyen terme, qui est passé de -1 % à -0,5 % du PIB. Le nouvel objectif à moyen terme reflète de manière adéquate les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le déficit nominal prévu pour 2012 est compatible avec le délai fixé pour la correction du déficit excessif dans la recommandation du Conseil du 7 juillet 2009. Pour 2013, le programme prévoit un déficit nominal de 1,4 % du PIB, bien que la réduction des dépenses projetée ne soit pas encore intégralement étayée par des mesures. Sur la base du solde budgétaire structurel (recalculé)⁶, la Lettonie approchera de son objectif à moyen terme d'ici la fin de la période couverte par le programme, en 2015. Si les informations recalculées indiquent que la progression vers l'objectif à moyen terme est inférieure à 0,5 % du PIB en termes structurels au cours des dernières années du programme, la limitation prévue des dépenses permettrait d'assurer que le taux de croissance des dépenses publiques, compte tenu des mesures discrétionnaires en matière de recettes, soit conforme au critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance. Dans le même temps, de possibles modifications fiscales à partir du second semestre de 2012, qui ne sont pas encore prises en compte dans le scénario du programme mais actées dans la lettre accompagnant la présentation du programme de convergence 2012, font peser un risque sur la réalisation des objectifs en 2013 et au-delà. Le ratio d'endettement public est inférieur à 60 % du PIB et devrait passer de 42,6 % du PIB en 2011 à 46,7 % du PIB en 2014, car les autorités préfinancent d'importants remboursements liés au programme international d'assistance financière qui interviendront en 2014-2015; une fois ces remboursements effectués, la dette publique retombera à 38,9 % en 2015.

- (10) La Lettonie devrait poursuivre une stratégie consistant à alléger la charge fiscale pesant sur le travail pour la reporter sur la consommation, la propriété et l'utilisation des ressources naturelles et autres, tout en améliorant le solde structurel. La charge fiscale relativement lourde pesant sur les bas salaires et le niveau élevé de travail non déclaré indiquent la nécessité de politiques du marché de l'emploi appropriées, d'un réexamen du système de prélèvements et de prestations et d'une intensification des efforts de lutte contre l'économie souterraine. Les taxes environnementales restent relativement peu développées et sont largement dominées par les taxes sur les carburants, tandis que la taxation d'autres sources d'énergie, de la pollution et de l'utilisation des ressources naturelles est inférieure à la moyenne de l'UE. L'extension de la base d'imposition à d'autres sources de fiscalité environnementale, en particulier la pollution, et une taxation des sources d'énergie reposant sur une assiette plus large pourraient contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux tout en offrant la possibilité d'alléger la fiscalité du travail.
- (11) Dans le contexte du processus en cours de réforme de la gouvernance budgétaire, la Lettonie est invitée à assurer l'adoption par le Parlement de la loi sur la discipline

⁶ Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode commune.

budgétaire et à élaborer une loi-cadre budgétaire à moyen terme afin de soutenir la viabilité à long terme des finances publiques. L'adoption de la loi sur la discipline budgétaire sera conforme aux engagements pris par le gouvernement letton dans le cadre du programme de soutien à la balance des paiements; le projet de loi adopté par le gouvernement vise également à mettre en œuvre dans la législation lettone l'évolution de l'acquis de l'UE dans le domaine de la gouvernance budgétaire. Une fois adoptée et mise en œuvre, la nouvelle loi renforcera considérablement le cadre budgétaire de la Lettonie, qui manque actuellement d'un mécanisme efficace pour limiter la croissance des dépenses en période de conjoncture économique favorable.

- (12) Pour assurer la continuité de la réforme des retraites, la Lettonie devrait rétablir à un niveau de 6 % des salaires bruts en 2013 les contributions au régime privé obligatoire de retraite par capitalisation, qui font actuellement l'objet d'un taux réduit de 2 % des salaires bruts.
- (13) La Lettonie doit renforcer et réformer le système d'assistance sociale et s'attaquer à un taux de chômage parmi les plus élevés de l'Union. Le problème du chômage des jeunes est devenu particulièrement flagrant au cours de la crise, qui a également révélé de fortes inadéquations des compétences. Des politiques actives du marché du travail ciblant spécifiquement les jeunes ont été conçues et mises en œuvre, notamment en ce qui concerne la formation professionnelle, le travail bénévole et les subventions salariales pour les jeunes. Toutefois, compte tenu de l'ampleur du problème, ces initiatives limitées ont une incidence relativement faible.
- (14) En 2011, 40 % de la population lettone était exposée au risque de pauvreté, ce qui a une incidence sur la capacité d'insertion professionnelle de la main-d'œuvre et les perspectives de croissance. La Lettonie a adopté une stratégie concernant un filet de sécurité sociale d'urgence. Les politiques publiques visant à réduire la pauvreté sont axées sur la réduction des inégalités de revenus, la diminution de la charge fiscale pour les familles qui travaillent et l'amélioration de l'accès au marché du travail. Néanmoins, la Lettonie dépense relativement peu pour la protection sociale, et les transferts sociaux n'ont qu'une incidence limitée sur la réduction de la pauvreté car une grande partie de ces transferts sociaux est redistribuée à des personnes disposant de revenus moyens ou élevés. Les dépenses concernant les prestations octroyées sous condition de ressources sont faibles, tandis que des emplois publics temporaires peu rémunérés font en partie office de filet de sécurité sociale. De par leur conception, les prestations d'assistance sociale présentent pour les bénéficiaires un risque d'enlèvement dans la pauvreté et le chômage, et on constate des utilisations abusives du système. Il existe de grandes inégalités dans l'accès à l'assistance sociale selon les municipalités, et le manque de transparence complique la prise de décision fondée sur des données probantes. Les problèmes du chômage à long terme et du chômage des jeunes sont devenus particulièrement évidents au cours de la crise. La plupart des jeunes chômeurs n'ont pas de qualifications professionnelles. Le nombre de jeunes ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ni de formation est relativement élevé. Il convient que les mesures soient conformes aux résultats de l'équipe d'action commune Lettonie - Commission sur le chômage des jeunes.
- (15) La Lettonie devrait améliorer davantage l'efficacité énergétique et promouvoir la concurrence dans le domaine des grands réseaux énergétiques, tout en améliorant la connectivité avec les réseaux énergétiques du reste de l'UE. Le système fiscal n'encourage pas suffisamment la réduction des coûts énergétiques et la modification

des modes de consommation et d'investissement en faveur de produits économes en énergie (véhicules de transport, isolation des bâtiments, systèmes de chauffage). En Lettonie, les marchés énergétiques restent dominés par des monopoles. Pour des raisons historiques, les marchés du gaz et de l'électricité sont en grande partie séparés de ceux des autres États membres de l'Union.

- (16) Le manque d'efficacité du système de justice civile a une incidence négative sur les entreprises et l'environnement économique, étant donné qu'il accroît le coût et le risque de l'activité commerciale. On constate un important arriéré dans les tribunaux de première et deuxième instances pour les affaires civiles et commerciales, notamment en ce qui concerne les obligations contractuelles et les cas d'insolvabilité. Il conviendrait d'évaluer les performances professionnelles des juges. De nouvelles améliorations du régime juridique régissant l'insolvabilité s'imposent.
- (17) Malgré un niveau d'instruction relativement élevé, une part importante de la main-d'œuvre ne possède pas de qualifications professionnelles et a un accès limité à l'enseignement supérieur. Les universités enregistrent de piètres résultats dans les classements mondiaux et se caractérisent par la faiblesse de leur compétitivité internationale et de leur gouvernance. La coopération limitée entre les universités, les instituts de recherche et les entreprises a une incidence sur les très mauvaises performances en matière d'innovation. Il manque une stratégie systématique et efficace en matière de recherche et d'innovation. Les dépenses de R&D des entreprises lettones sont également les plus faibles de l'Union.
- (18) La Lettonie a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, ainsi que la mise en œuvre de ceux qui ont été formulés en 2011, ont trait à la promotion de l'emploi, à l'amélioration de la compétitivité et de la viabilité des finances publiques et au renforcement de la stabilité financière. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus et a pris en compte les résultats de cette évaluation dans les recommandations.
- (19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lettonie. Elle a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Lettonie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 7 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Lettonie, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁷,

⁷ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à assurer la progression prévue pour parvenir, en temps voulu, à la correction du déficit excessif; à cette fin, à mettre en œuvre le budget pour l'année 2012 et à mener à bien l'effort budgétaire défini dans la recommandation formulée par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs; par la suite, à mettre en œuvre une stratégie budgétaire pour l'année 2013 et au-delà, étayée par des mesures structurelles suffisamment précises, afin de progresser de manière satisfaisante vers l'objectif budgétaire à moyen terme et de respecter le critère des dépenses; à utiliser les recettes conjoncturelles plus importantes que prévu pour réduire la dette publique;
2. à adopter des mesures destinées à alléger la charge fiscale pesant sur le travail pour la reporter sur la consommation, la propriété et l'utilisation des ressources naturelles et autres, tout en améliorant le solde structurel; à assurer l'adoption de la loi sur la discipline budgétaire et à mettre en place une législation-cadre budgétaire à moyen terme, afin de soutenir la viabilité à long terme des finances publiques; à rétablir à un niveau de 6 % des salaires bruts, à partir de 2013, les contributions au régime privé obligatoire de retraite par capitalisation;
3. à prendre des mesures pour réduire le taux de chômage de longue durée et celui des jeunes, par la lutte contre le décrochage scolaire, la promotion de systèmes d'apprentissage et d'EFP plus efficaces et l'amélioration de la qualité, de la couverture et de l'efficacité de la politique active du marché du travail et de son volet «formation», ainsi qu'au moyen d'un système efficace de subventions salariales;
4. à lutter contre les taux élevés de pauvreté et d'exclusion sociale par la réforme du système d'assistance sociale, afin de le rendre plus efficace tout en protégeant mieux les pauvres; à mieux cibler et à renforcer les incitations au travail;
5. à encourager davantage l'efficacité énergétique en prévoyant des mesures d'incitation soutenant la réduction des coûts énergétiques et la modification des modes de consommation en faveur de produits économes en énergie, y compris pour les véhicules, les bâtiments et les systèmes de chauffage; à promouvoir la concurrence dans les grands réseaux d'énergie (électricité, gaz naturel, chauffage) et à améliorer la connectivité avec l'Union dans le domaine des réseaux d'énergie;
6. à prendre des mesures pour améliorer la gestion et l'efficacité du système judiciaire, en particulier pour résorber l'arriéré et raccourcir les procédures; à prendre des mesures pour améliorer le régime d'insolvabilité et les lois concernant la médiation;

7. à poursuivre les réformes dans l'enseignement supérieur, notamment par la mise en œuvre d'un nouveau modèle de financement qui récompense la qualité, renforce les liens avec les besoins du marché et les instituts de recherche et permette d'éviter la dispersion des ressources budgétaires; à concevoir et à mettre en œuvre une politique efficace de recherche et d'innovation qui encourage les entreprises à innover, notamment par des incitations fiscales, la mise à niveau de l'infrastructure et la rationalisation des instituts de recherche.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président