

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 9 juillet 2013

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Lituanie pour la période 2012-2016

(2013/C 217/13)

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 économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour l'emploi et la croissance fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté 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 membres ⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices 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 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils

ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.

- (4) Le 10 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation ⁽³⁾ relative au programme national de réforme de la Lituanie pour 2012 et a émis un avis sur le programme de convergence de la Lituanie pour la période 2012-2015.
- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2013 de coordination des politiques économiques. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ⁽⁴⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Lituanie n'a pas été mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le Parlement européen est dûment associé au semestre européen, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 et, le 7 février 2013, il a adopté une résolution sur l'emploi et les aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2013 et une résolution sur la contribution à l'examen annuel de la croissance 2013.
- (7) Le 14 mars 2013, 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 et 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 les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (8) Le 9 avril 2013, la Lituanie a présenté son programme national de réforme pour 2013 et, le 26 avril 2013, son programme de convergence pour la période 2012-2016. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible et largement conforme à l'évaluation réalisée dans les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission. À la suite de l'assainissement budgétaire ambitieux commencé en 2009, le

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenu pour 2013 par la décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 118 du 30.4.2013, p. 21).

⁽³⁾ JO C 219 du 24.7.2012, p. 54.

⁽⁴⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

déficit public a été ramené à 3,2 % du PIB en 2012, ce qui est considéré comme suffisant pour l'abrogation de la décision constatant l'existence d'un déficit excessif, compte tenu du coût de la réforme systémique des pensions. La réduction du déficit s'explique dans une certaine mesure par une croissance économique soutenue et un gel temporaire des dépenses. L'objectif à moyen terme (OMT) indiqué dans le programme de convergence n'est plus de 0,5 % mais de -1,0 %, ce qui reste conforme aux objectifs du pacte de stabilité et de croissance.

La stratégie budgétaire définie dans le programme de convergence vise la réalisation de l'OMT d'ici à 2016. Sur la base du solde budgétaire structurel (recalculé), la progression annuelle vers l'OMT en termes structurels est supérieure à 0,5 % du PIB. Le critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance est respecté sur toute la période du programme. L'ajustement est légèrement plus marqué dans la phase initiale et repose essentiellement sur une compression des dépenses, mais n'est étayé qu'en partie par des mesures concrètes, comprenant des mesures ponctuelles qui ne sont pas toujours précisées. Selon les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, l'ajustement structurel devrait être de 0,3 % et 0,0 % du PIB en 2013 et en 2014 respectivement, soit en deçà de la progression requise de 0,5 % du PIB, ce qui jette également un doute sur la trajectoire d'ajustement du programme de convergence. De nouvelles mesures d'assainissement doivent encore être définies et des réformes structurelles, notamment une réorientation en faveur de mesures axées sur les recettes, devraient être envisagées. La dette publique reste inférieure à 60 % du PIB, s'établissant à 40,7 % en 2012, et devrait se résorber légèrement au cours de la période du programme. Alors que le programme de convergence table sur une réduction de la dette à 39,7 % en 2013 et sur une nouvelle baisse à 34,5 % pour 2016, les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission indiquent qu'elle sera ramenée à 40,1 % du PIB en 2013 et à 39,4 % en 2014. Ces différences sont dues essentiellement au fait que le programme de convergence prend pour base des déficits plus modestes.

- (10) Bien que son déficit ait diminué au fil des années, la Lituanie ne dispose toujours pas d'une marge budgétaire suffisante pour faire face aux chocs. Il lui est cependant possible de passer à une fiscalité ayant moins d'effets de distorsion et d'améliorer encore le respect des obligations fiscales. La Lituanie reste le pays de l'Union dont le ratio impôts/PIB est le plus bas, et l'effort d'assainissement a porté principalement sur les dépenses. Elle peut encore envisager d'autres sources de revenus fiscaux moins préjudiciables à la croissance, comme la fiscalité environnementale ou la taxation récurrente des biens immobiliers. Si la Lituanie a pris des mesures pour accroître les recettes provenant des taxes foncières récurrentes, il semble toutefois que des efforts supplémentaires pourraient être consentis. Les recettes tirées en Lituanie des taxes environnementales évoluent à la baisse et représentaient le deuxième montant le plus faible de l'Union, en 2011, en raison du fait que les taxes sur les transports étaient également les plus basses de l'Union; cette situation ne facilite pas la réduction de la forte intensité énergétique qui caractérise l'économie lituanienne. Dans le même temps, il conviendrait, dans le cadre de

l'assainissement budgétaire, d'accorder la priorité aux dépenses propices à la croissance, par exemple dans les domaines de la recherche et de l'éducation. La mise en œuvre de législations renforçant le cadre budgétaire accuse un retard. Le cadre budgétaire lituanien n'a pas permis d'éviter une politique budgétaire procyclique en période d'écart de production positif. La modification, en 2012, de la loi relative à la structure budgétaire est un pas dans la bonne direction. Il est nécessaire d'améliorer le processus budgétaire sur le plan du suivi, de la responsabilité et de l'exécution, en particulier au niveau des municipalités, et de garantir le caractère contraignant du cadre à moyen terme.

- (11) L'évolution démographique fait peser une menace sur la viabilité budgétaire à long terme de la Lituanie. Une réforme en profondeur du régime des retraites axée à la fois sur la viabilité et sur l'adéquation des pensions reste donc importante. L'adéquation des pensions est un enjeu considérable, étant donné que les personnes âgées sont fortement exposées au risque de pauvreté et d'exclusion. La réforme de 2012 concernant le système de cumul des pensions encourage le cumul des pensions du deuxième pilier à l'aide d'incitations financières financées par le budget de l'État. Elle prévoit également la possibilité de renoncer au cumul de pensions privées au profit d'une participation au Fonds national d'assurance sociale pendant une période transitoire, ainsi qu'une augmentation progressive de l'âge de la retraite. La réforme entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Ces mesures, si elles vont dans la bonne direction et sont importantes, sont des mesures isolées, et des changements plus significatifs sont nécessaires, notamment au sein du premier pilier de pensions. Par ailleurs, des mesures en faveur de l'employabilité des travailleurs âgés et de la création d'environnements de travail adaptés aux personnes âgées doivent être prises.
- (12) La lutte contre le chômage et la faible participation des personnes peu qualifiées au marché du travail demeure un enjeu essentiel. Les jeunes et les travailleurs sans qualifications sont particulièrement touchés par le chômage. L'inadéquation des qualifications est particulièrement ressortie pendant la crise et constitue un problème croissant, qui laisse supposer des carences structurelles dans les politiques de l'éducation et du marché de l'emploi. Les pénuries de main-d'œuvre qualifiée qui en résultent sont encore exacerbées par des taux d'émigration élevés. Il est en conséquence nécessaire d'adopter des mesures complémentaires pour améliorer la flexibilité du marché du travail et relancer la participation au marché du travail, en particulier pour les jeunes, les personnes non qualifiées et les travailleurs âgés. La couverture globale de la politique active de l'emploi reste insuffisante, de même que la dotation financière accordée aux différentes mesures, lesquelles sont par ailleurs mal ciblées pour les chômeurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée. Une analyse exhaustive de la législation du travail, en concertation avec les partenaires sociaux, permettrait de mettre en évidence les restrictions et obstacles administratifs inutiles qui pèsent sur la flexibilité des contrats de travail, des règles de licenciement et des modalités d'organisation du temps de travail. Pour assurer un meilleur passage de l'école au marché du travail, les contrats d'apprentissage et les stages en entreprise pourraient être rendus plus attractifs.

- (13) Le niveau de pauvreté et d'exclusion sociale reste inquiétant. L'augmentation de la pauvreté des enfants est particulièrement préoccupante. Une réforme de l'assistance sociale en espèces visant à accroître les incitations au travail (prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi pour les chômeurs de longue durée, réduction progressive des avantages sociaux pour les personnes en âge de travailler qui n'exercent pas d'activité professionnelle) et à réduire la pauvreté a été lancée en 2012. Un projet pilote mené dans cinq communes a abouti à d'excellents résultats en matière de réduction des dépenses et d'amélioration du ciblage des bénéficiaires. Il est maintenant nécessaire de mettre en place un mécanisme de suivi pour en évaluer l'efficacité et l'incidence sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il convient également d'établir un lien entre la réforme et les mesures d'activation destinées à accroître la participation, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires sociaux à long terme. Pour réduire la pauvreté, la Lituanie a notamment élargi la couverture des prestations sociales et adopté une nouvelle méthode de calcul des montants des prestations. De plus, le 1^{er} janvier 2013, le salaire minimal a été augmenté de 18 %, ce qui pourrait contribuer à réduire les trappes à inactivité et la pauvreté au travail. Ces mesures apparaissent toutefois comme insuffisantes, compte tenu de l'ampleur du problème, et il n'existe pas de stratégie ou de plan d'action global de lutte contre la pauvreté.
- (14) Le gouvernement mène une réforme ambitieuse des entreprises publiques depuis 2010. Cette réforme, à la fois pertinente et crédible, suppose des modifications tant législatives qu'organisationnelles. Son volet réglementaire est en place et les obligations de déclaration sont globalement respectées. L'enjeu est maintenant d'éviter les conflits d'intérêt en ce qui concerne les fonctions réglementaires et non réglementaires et de distinguer entre les activités commerciales et les activités non commerciales des entreprises publiques. Une fois intégralement mise en œuvre, la réforme pourrait contribuer à stimuler la compétitivité et la croissance. Il sera donc essentiel d'assurer le suivi du respect des règles applicables.
- (15) Les liaisons électriques et gazières avec les pays voisins restent trop peu développées. De ce fait, la concurrence est très limitée dans le secteur de l'énergie et les prix de l'énergie sont élevés. Qui plus est, l'efficacité énergétique demeure un problème. Les progrès en matière de rénovation des bâtiments ont été lents, notamment en ce qui concerne les investissements au titre du fonds de participation JESSICA, et des difficultés considérables subsistent dans le domaine de la rénovation des logements privés.
- (16) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse détaillée de la politique économique de la Lituanie. Elle a évalué le programme national de réforme et le programme de convergence. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Lituanie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis ⁽¹⁾,
- RECOMMANDE que la Lituanie s'attache, au cours de la période 2013-2014:
- 1) à garantir un assainissement budgétaire propice à la croissance et à mettre en œuvre la stratégie budgétaire prévue, en réalisant un effort d'ajustement structurel qui permettra à la Lituanie d'atteindre l'OMT; à accorder la priorité aux dépenses propices à la croissance; à continuer de renforcer le cadre budgétaire, en particulier en garantissant des plafonds de dépenses exécutoires et contraignants dans le cadre budgétaire à moyen terme; à revoir le régime fiscal et à envisager l'augmentation des taxes les moins préjudiciables à la croissance, telles que les taxes foncières et environnementales récurrentes, y compris l'introduction de taxes sur les véhicules, tout en continuant à renforcer le respect des règles fiscales;
 - 2) à adopter et mettre en œuvre des dispositions législatives concernant une réforme globale du système de retraite; à aligner l'âge légal de départ à la retraite sur l'espérance de vie, à restreindre l'accès à la préretraite, à établir des règles claires pour l'indexation des retraites et à encourager le recours à des régimes de retraite complémentaire, tout en veillant à la mise en œuvre des réformes en cours; à étayer la réforme des retraites par des mesures favorisant l'employabilité des travailleurs âgés;
 - 3) à lutter contre le taux de chômage élevé frappant les personnes peu qualifiées et les chômeurs de longue durée, en réorientant les ressources vers les politiques actives du marché du travail et en améliorant la couverture et l'efficacité de ces dernières; à améliorer l'employabilité des jeunes, par exemple grâce à une garantie pour la jeunesse, à renforcer la mise en œuvre et l'efficacité des systèmes d'apprentissage et à remédier aux inadéquations persistantes des qualifications; à examiner l'adéquation de la législation du travail en ce qui concerne la flexibilité des contrats de travail, des règles de licenciement et des modalités de gestion du temps de travail, en concertation avec les partenaires sociaux;
 - 4) à mettre en œuvre des mesures concrètes ciblées pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale; à continuer de renforcer les liens entre la réforme de l'assistance sociale en espèces et les mesures d'activation;
 - 5) à achever la mise en œuvre de la réforme des entreprises publiques, et notamment à assurer une séparation entre propriété et fonctions de réglementation, et à contrôler étroitement le respect des exigences de la réforme;

(¹) Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

- 6) à adopter des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, y compris par la suppression des dispositions ayant un effet dissuasif et une mise en œuvre rapide du fonds de participation; à stimuler la concurrence dans le domaine des réseaux énergétiques en améliorant l'interconnexion avec d'autres États membres tant pour l'électricité que pour le gaz.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2013.

Par le Conseil

Le président

R. ŠADŽIUS
