

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 8 juillet 2014****concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Lituanie pour 2014**

(2014/C 247/13)

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 la coordination des politiques économiques⁽¹⁾, et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

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 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 sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base des propositions de la Commission, 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 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 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation⁽³⁾ relative au programme national de réforme de la Lituanie pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Lituanie pour la période 2012-2016.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues pour 2014 par la décision 2014/322/UE du Conseil du 6 mai 2014 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour 2014 (JO L 165 du 4.6.2014, p. 49).

⁽³⁾ JO C 217 du 30.7.2013, p. 51.

- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le 13 novembre 2013 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil⁽¹⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Lituanie n'a pas été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 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.
- (7) Le 1^{er} avril 2014, la Lituanie a présenté son programme national de réforme pour 2014 et, le 22 avril 2014, son programme de convergence pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) L'objectif de la stratégie budgétaire décrite dans le programme de convergence pour 2014 est d'atteindre l'objectif à moyen terme (OMT) d'ici à 2015 et d'obtenir un excédent structurel de 0,9 % du PIB au terme du programme de convergence, en 2017. Le programme de convergence confirme l'OMT précédent, fixé à -1 % du PIB, ce qui reflète les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base du solde budgétaire structurel (recalculé), la progression annuelle vers l'OMT est d'au moins 0,5 % du PIB en 2014 et en 2015. Dans le même temps, un écart par rapport au critère des dépenses risque d'apparaître en 2015. Globalement, la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT est dans l'ensemble conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le programme de convergence fait état, sur la durée de la période couverte, d'une réduction significative de la dette, qui serait ramenée à 35 % du PIB environ d'ici à 2017. Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires retenues dans le programme de convergence est largement plausible. Cela étant, pour les années 2015 à 2017, les mesures d'assainissement n'ont pas encore été précisées. Selon les prévisions du printemps 2014 des services de la Commission, l'ajustement structurel devrait être de 0,2 % et 0,6 % du PIB respectivement en 2014 et en 2015, soit, pour 2014, 0,3 % du PIB en deçà du resserrement requis, à savoir 0,5 % du PIB. De surcroît, il existe un risque d'écart important par rapport au respect du critère des dépenses en 2014, puis à nouveau, dans une moindre mesure toutefois, en 2015. Sur la base de son évaluation du programme de convergence, conformément au règlement (CE) n° 1466/97, et sur la base des prévisions de la Commission, le Conseil est d'avis qu'il y a un risque d'écart significatif de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT à partir de 2014.
- (9) L'importance relative des taxes considérées comme moins préjudiciables à la croissance, comme la fiscalité immobilière ou environnementale, reste faible. Les recettes fiscales reposent dans une large mesure sur la fiscalité indirecte et celle qui pèse sur les revenus du travail, la portion représentée par la fiscalité environnementale restant modeste. Le supplément de recettes obtenu par une fiscalité plus propice à la croissance pourrait être affecté à un allègement de la charge fiscale qui pèse sur les personnes à faible revenu, en particulier les moins qualifiées. Une révision partielle du système fiscal a été entreprise au début de l'année 2013 et le gouvernement a décidé d'ajuster la taxation des revenus du capital, de relever le seuil du revenu imposable, ce qui entraîne une progressivité accrue de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui bénéficie aux personnes à faible revenu, et d'augmenter les droits d'accises sur le tabac et l'alcool. Dans l'ensemble, cependant, ces mesures auront sur les recettes un effet plutôt négatif. Il reste dès lors crucial de prendre de nouvelles mesures destinées à améliorer la soutenabilité des finances publiques et à conforter les recettes. Aucune mesure importante n'a été prise pour donner suite à la recommandation par pays de 2013 relative à la fiscalité environnementale. Des progrès limités ont été accomplis dans le renforcement du cadre budgétaire, car les plafonds de dépense restent insuffisamment contraignants et les modifications législatives n'ont pas encore été approuvées. La Lituanie reste confrontée à des défis en matière de discipline fiscale, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la fraude à la TVA qui doit passer notamment par des mesures de gestion des risques plus fermes. L'exécution du plan d'action 2013-2014 en matière de discipline fiscale est en cours et les premières estimations font entrevoir certains effets positifs. L'année 2013 a vu l'adoption d'un train de mesures visant à renforcer le respect des obligations fiscales en matière de TVA et de droits d'accises. Une nouvelle stratégie ciblée a été lancée pour la période 2014-2015.

(1) Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

- (10) L'évolution démographique défavorable fait planer un doute sur la viabilité budgétaire à long terme de la Lituanie. Selon les projections, les dépenses de retraite devraient augmenter considérablement; il est estimé qu'elles atteindront, sur une période de cinquante ans, près du double de la moyenne de l'Union européenne. Le relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite, entamé en 2012, ne suffira pas à compenser la contraction de la main-d'œuvre et l'allongement de l'espérance de vie. En outre, la forte croissance de la pauvreté et le dénuement matériel extrême qui frappe les personnes âgées sont le signe de problèmes liés à l'adéquation des retraites. La Lituanie a franchi des étapes importantes dans la bonne direction, mais les mesures prises restent isolées et des changements plus significatifs sont nécessaires pour réaliser une réforme globale. Alors que la réforme du système de retraites du deuxième pilier a été menée à bien, ni les régimes professionnels ni les plans de retraite par capitalisation facultatifs ne sont utilisés à grande échelle. Outre le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, il est également nécessaire de prendre des mesures assurant l'employabilité des travailleurs âgés et la création d'environnements de travail adaptés à ces travailleurs.
- (11) Si, globalement, le chômage a diminué, la part structurelle de celui-ci reste importante, ce qui pourrait être le signe d'une inadéquation des compétences, en particulier chez les moins qualifiés. Le chômage des jeunes et le taux de jeunes sans emploi, éducation ou formation (NEET) refluent tout en restant élevés. Une autre difficulté réside dans la couverture limitée des politiques actives du marché du travail, qui doivent être plus efficaces et appliquées selon un calendrier plus judicieux. Selon les prévisions, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée devrait être plus marquée à l'avenir. Pour favoriser l'employabilité des jeunes, il est important de rapprocher les enseignements professionnel et supérieur des réalités du marché du travail, d'améliorer la qualité des programmes d'apprentissage et des systèmes de formation par le travail, en partenariat avec le secteur privé, y compris les PME. La progression de la participation à l'apprentissage tout au long de la vie reste insuffisante. Il est nécessaire de procéder à une analyse exhaustive de la législation du travail, avec la participation des partenaires sociaux, pour rechercher des pistes d'allègement de la charge administrative pesant sur les employeurs. Il sera essentiel de recenser et d'éliminer prioritairement toute restriction inutile touchant les conventions contractuelles flexibles, les dispositions relatives au licenciement et les modalités d'organisation du temps de travail.
- (12) Si un mieux a été observé récemment, on note toujours, chez les personnes en âge de travailler, des taux de pauvreté supérieurs à la moyenne européenne. Les augmentations du salaire mensuel minimal et du montant exonéré d'impôts ont contribué à la lutte contre la pauvreté. Cependant, la pauvreté chez les personnes âgées et le dénuement matériel extrême ont monté en flèche ces dernières années. Le projet pilote de réforme de l'assistance sociale en espèces mené en 2012-2013 a entraîné une réduction du nombre des bénéficiaires sociaux et des dépenses de prestations sociales en espèces. En 2014, ce projet pilote a été étendu à l'ensemble des municipalités. Il faut à présent assurer le suivi et l'évaluation des effets de la réforme sur les plus nécessiteux. La couverture des mesures d'activation visant les bénéficiaires de l'assistance sociale en chômage de longue durée est insuffisante. De plus, ces mesures prennent toujours, pour l'essentiel, la forme de programmes de travaux publics qui, s'ils fournissent un complément de revenus, ne contribuent pas à améliorer l'employabilité des bénéficiaires. Une évaluation de l'incidence de la réforme sur les personnes à faible revenu s'impose. La Lituanie a adopté le plan d'action 2014-2020 en vue de renforcer l'inclusion sociale. Il reste toutefois nécessaire d'en déterminer les principaux groupes cibles, le budget et les mesures concrètes, de préciser les modalités de réalisation des objectifs et de coopération entre les différents ministères, administrations locales et acteurs de la société civile qui exécutent le plan d'action.
- (13) Depuis 2010, le gouvernement mène une ambitieuse réforme des entreprises publiques. Les actes législatifs ont été approuvés dans leur version définitive en décembre 2013; ils modifient les lignes directrices en matière de transparence qui prévoient que toutes les entreprises publiques doivent, à partir de 2014, fournir des données séparées distinguant les fonctions commerciales et non commerciales des entreprises dans leurs rapports annuels. Un premier rapport détaillant cette ventilation est envisagé pour août 2014. Il devrait permettre une évaluation plus poussée de la réussite de cette réforme. Le nombre de membres indépendants dans les conseils d'administration des entreprises publiques reste toutefois faible, en partie en raison des contraintes légales applicables aux entreprises détenues par l'État ou les municipalités. Des propositions de modification législative sont en cours d'examen; elles permettraient la nomination de membres indépendants dans les conseils d'administration de toute entreprise publique. Il faudra évaluer l'efficacité de la séparation des fonctions commerciales et non commerciales et de la professionnalisation des conseils d'administration lorsque la législation sera pleinement appliquée.
- (14) Les liaisons électriques et gazières avec les États membres voisins restent trop peu développées, la concurrence est limitée et les prix sont élevés. La concurrence sur les marchés domestiques a été aiguisée par la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité; jusqu'à présent toutefois, les clients n'ont pas usé de leur droit de changer de fournisseur. Si les interconnexions énergétiques constituent une des

priorités du gouvernement, leur concrétisation n'en est pas encore au stade final. Un gazoduc important a été commandé et le terminal GNL de Klaipėda devrait être opérationnel pour décembre 2014. Certains progrès ont été accomplis en ce qui concerne les interconnexions du réseau énergétique lituanien au marché de l'énergie de l'Union européenne. Par ailleurs, il y a lieu d'améliorer l'efficacité énergétique. La Lituanie a fait quelque progrès s'agissant de celle des bâtiments, notamment dans le contexte des investissements au titre du fonds de participation JESSICA. En 2013, des mesures législatives ont été prises pour accélérer l'absorption du fonds de participation. Au début de 2014, des projets avaient été finalisés et le nombre de demandes initiales avait augmenté considérablement. Les modifications législatives comportent notamment une réduction des subventions pour le chauffage lorsque les résidents rejettent la rénovation, ce qui élimine les freins à la rénovation.

- (15) Dans le cadre du Semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète 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 européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du Semestre européen.
- (16) 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 2014-2015:

1. à renforcer les mesures budgétaires pour 2014 eu égard à une croissance des dépenses supérieure au critère des dépenses et à l'apparition d'un décalage à hauteur de 0,3 % du PIB s'agissant de l'effort structurel, selon les prévisions du printemps 2014 des services de la Commission, qui laissent présager un risque d'écart important par rapport aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance; en 2015, à renforcer la stratégie budgétaire afin d'assurer l'ajustement de 0,5 % du PIB requis pour atteindre l'OMT; ensuite, à garantir le respect de l'OMT; à compléter la stratégie budgétaire avec un cadre budgétaire encore renforcé, notamment en imposant des plafonds de dépenses contraignants lors de la fixation du cadre budgétaire à moyen terme; à poursuivre la révision du système fiscal et à envisager l'augmentation des taxes les moins préjudiciables à la croissance, telles que les taxes foncières et environnementales récurrentes, tout en continuant à renforcer la discipline fiscale;
2. à adopter et à mettre en œuvre des dispositions législatives concernant une réforme globale du système de retraite; en particulier, à aligner l'âge légal de départ à la retraite sur l'espérance de vie, à restreindre l'accès à la retraite anticipée, à établir des règles claires pour l'indexation des retraites et à encourager le recours à des régimes de retraite complémentaire; à étayer la réforme des retraites par des mesures favorisant l'employabilité des travailleurs âgés;
3. à mieux cibler les chômeurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée dans les mesures adoptées dans le cadre de politiques actives du marché du travail; à améliorer la couverture et l'adéquation des prestations de chômage et à lier ces prestations à l'activation; à remédier à l'inadéquation persistante des qualifications en rapprochant l'enseignement des réalités du marché du travail, notamment en s'appuyant sur des systèmes de prévisions en matière de compétences, et en encourageant l'apprentissage tout au long de la vie; pour accroître l'employabilité des jeunes, à donner la priorité à une offre d'apprentissages de qualité, à d'autres formes de formation par le travail et au renforcement du partenariat avec le secteur privé; à examiner, en concertation avec les partenaires sociaux, l'adéquation de la législation du travail, notamment en ce qui concerne le cadre qui régit les contrats de travail et les modalités de gestion du temps de travail;
4. à assurer une couverture adéquate des plus nécessiteux et à continuer de renforcer les liens entre l'assistance sociale en espèces et les mesures d'activation;
5. à achever la mise en œuvre de la réforme des entreprises publiques comme prévu, notamment en assurant définitivement la séparation des activités commerciales et non commerciales, en poursuivant la professionnalisation des conseils et en contrôlant étroitement le respect des exigences de la réforme;

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

6. à intensifier les mesures prises pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments par une mise en œuvre rapide du fonds de participation; à poursuivre le développement de connexions transfrontières des réseaux de gaz et d'électricité avec les États membres voisins afin de diversifier les sources d'énergie et à stimuler la concurrence par une meilleure intégration des marchés de l'énergie de la Baltique.

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 2014.

Par le Conseil

Le président

P. C. PADOAN
