

Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 413 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2018

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,

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2018 de coordination des politiques économiques. Elle y prenait dûment en considération le socle européen des droits sociaux, proclamé le 17 novembre 2017 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Lettonie n'était pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 413 final.

³ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Lettonie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la politique économique de la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant ci-dessous, et notamment aux points 1 et 2.
- (3) Le rapport 2018 pour la Lettonie⁴ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Lettonie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 11 avril 2018, la Lettonie a présenté son programme national de réforme pour 2018 et, le 16 avril, son programme de stabilité pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁶.
- (6) La Lettonie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2018, le gouvernement prévoit une détérioration du déficit nominal, celui-ci passant d'un déficit de 0,5 % du PIB en 2017 à un déficit de 0,9 % du PIB en 2018 et en 2019 avant de s'améliorer à 0,4 % du PIB en 2020 et 2021. Cette trajectoire devrait correspondre à l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 1 % du PIB, ainsi qu'aux écarts autorisés sur la base de la réforme des retraites et sur la base de la clause de réforme structurelle pour le secteur des soins de santé. Le déficit structurel recalculé [1] devrait augmenter, passant de -1,2 % du PIB en 2017 à -1,7 % du PIB en 2018, puis diminuer à -1,5 % du PIB en 2019. Selon le programme de stabilité pour 2018, le ratio de la dette publique au PIB devrait passer de 40,1 % du PIB en 2017 à 36 % du PIB d'ici à 2021. Les projections de croissance du PIB qui figurent dans le programme semblent très optimistes pour 2018 et plausibles pour 2019 par rapport aux prévisions de la Commission. Les risques qui pèsent sur la position budgétaire sont orientés à la baisse,

⁴ SWD(2018) 212 final.

⁵ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

en lien avec les prévisions optimistes concernant le rendement des mesures visant à améliorer le respect des obligations fiscales.

- (7) Le 11 juillet 2017, le Conseil a recommandé à la Lettonie d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme en 2018, compte tenu des possibilités octroyées en raison de la mise en œuvre de la réforme systémique des retraites et des réformes structurelles pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominale maximal des dépenses publiques primaires nettes⁷ de 6,0 % en 2018, qui correspond à une dégradation autorisée du solde structurel de 0,3 % du PIB. Sur la base des prévisions de la Commission du printemps 2018, il existe un risque d'écart important par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2018. Cependant, les chiffres de 2017 étant meilleurs que prévu, ce risque pourrait être plus faible en 2018. Dans le même temps, l'outil de plausibilité, sur la base des prévisions de la Commission du printemps 2018, indique qu'un niveau élevé d'incertitude entoure l'estimation de l'écart de production de la Lettonie fondée sur la méthode commune. Si cela se confirme, ces facteurs seront pris en considération dans l'évaluation ex post pour 2018 qui sera réalisée au printemps 2019.
- (8) En 2019, la Lettonie devrait atteindre son objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de l'écart temporaire autorisé pour la période 2017-2019 en raison de la mise en œuvre de la réforme structurelle du secteur des soins de santé. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominale maximal des dépenses publiques primaires nettes de 4,3 % en 2019, qui correspond à une amélioration requise du solde structurel de 0,4 % du PIB. Sur la base des prévisions de la Commission pour 2018, il existe un risque d'écart important par rapport à cette exigence en 2019 ainsi que pour les années 2018 et 2019 considérées ensemble. Dans l'ensemble, le Conseil estime que les mesures nécessaires devraient être prises dès 2018 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (9) Les inégalités de revenus sont élevées en Lettonie. Le ratio entre les revenus des 20 % des ménages les plus riches et ceux des 20 % les plus pauvres s'établissait à 6,3 en 2017, parmi les plus élevés de l'UE, la redistribution par le système de prélèvements fiscaux et d'allocations sociales étant plus faible. Le système fiscal de la Lettonie a été révisé et la progressivité de l'impôt sur le revenu a été renforcée; cependant, le coin fiscal pesant sur les bas salaires reste relativement élevé et décourage l'emploi formel. La réforme fiscale est limitée en ce qui concerne le déplacement de la fiscalité vers des sources moins préjudiciables à la croissance et la réalisation de l'objectif énoncé consistant à accroître la part des recettes fiscales dans le PIB. En raison de cette faible part des recettes fiscales dans le PIB, les ressources disponibles durablement pour les services publics et l'inclusion sociale sont limitées. Les recettes potentielles que représente la fiscalité sur l'immobilier et sur le capital sont sous-utilisées par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays de l'UE. En dépit de quelques progrès réalisés en matière de lutte contre l'évasion fiscale, le respect des obligations fiscales reste un problème majeur.

⁷

Les dépenses publiques nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de 4 ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (10) Les faiblesses constatées dans les filets de sécurité sociale de base contribuent à la proportion élevée de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et indiquent des difficultés en ce qui concerne le revenu minimum, les retraites et l'inclusion des personnes handicapées. Les taux de pauvreté des personnes handicapées et des personnes âgées ont augmenté ces dernières années et figurent parmi les plus élevés d'Europe. La réforme du niveau minimal de revenu, annoncée en 2014, n'a pas été mise en œuvre, ce qui a une incidence négative sur les ménages les plus pauvres. L'adéquation des prestations d'assistance sociale n'a augmenté que légèrement et reste faible. Les pensions de retraite minimales n'ont pas été augmentées depuis 2006. La part des personnes confrontées à la privation grave de logement est parmi les plus élevées d'Europe, et les logements sociaux sont rares.
- (11) Le marché du travail se resserre en raison d'une évolution démographique défavorable et de l'émigration. Tandis que la croissance de l'emploi est inhibée par la baisse de l'offre de main-d'œuvre, les possibilités d'emploi varient selon la région et le niveau de qualification. La réforme des programmes visant à mettre l'enseignement et la formation professionnels en adéquation avec les exigences actuelles de qualifications a progressé. Cependant, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour la mettre pleinement en œuvre et renforcer la participation à l'enseignement et à la formation professionnels initiaux et continus. La mise en œuvre de la nouvelle approche d'apprentissage par le travail a commencé, avec la participation des partenaires sociaux et des entreprises. Cependant, peu d'étudiants sont inscrits à ce programme. La participation des adultes à l'apprentissage n'a augmenté que légèrement, et la participation des chômeurs aux mesures actives du marché du travail est plus faible que dans la plupart des autres États membres, ce qui est préoccupant étant donné le taux de chômage élevé des personnes peu qualifiées. De façon plus générale, il est important de renforcer les capacités des partenaires sociaux pour encourager leur participation.
- (12) Des réformes ont eu lieu dans le système de soins de santé. L'augmentation du financement de ces soins devrait remédier à des restrictions d'accès liées aux limites annuelles de prestations et aux longs temps d'attente. Cependant, le financement public des soins de santé reste nettement inférieur à la moyenne de l'UE, et les mesures de renforcement de son efficacité doivent encore être mises en œuvre, notamment en ce qui concerne l'efficacité de la prévention, la rationalisation du secteur hospitalier, le renforcement des soins primaires et la gestion de la qualité. Les résultats en matière de santé sont relativement médiocres, et l'accès rapide à des soins de santé abordables pour tous reste un problème. Le niveau élevé des contributions personnelles des patients et la division des services de santé en deux catégories («complet» et «minimum») risquent de réduire l'accès aux soins pour certains groupes de population et d'avoir des répercussions négatives sur la santé.
- (13) Les lacunes constatées dans la qualité de la réglementation et le faible niveau d'efficacité et d'efficacité de l'administration publique nuisent à l'environnement des entreprises. En 2016, le gouvernement a présenté un ambitieux plan de réformes pour un secteur public plus rationnel et plus professionnel, visant à accroître l'efficacité grâce à des réductions de personnel et à la centralisation des fonctions de soutien, tout en renforçant les rémunérations basées sur les performances et en améliorant la transparence. Ce plan est toutefois limité à l'administration centrale, alors que d'importants gains d'efficacité pourraient également être réalisés au niveau municipal. Les entreprises publiques, qui représentent une part notable de l'économie, sont coordonnées au niveau du gouvernement. Tandis que les entreprises détenues par

l'administration centrale sont soumises à un cadre centralisé de gouvernance, les ports et les entreprises détenues par les municipalités restent exclus de ce mécanisme.

- (14) La corruption continue de peser sur l'environnement des entreprises en Lettonie et la prévention des conflits d'intérêts demeure rigide et formaliste. Le retard dans l'adoption d'une législation sur la protection des lanceurs d'alerte nuit à la responsabilisation et à l'efficacité de l'administration publique. La réglementation relative à la procédure d'insolvabilité a été nettement renforcée ces dernières années, ce qui limite les possibilités d'abus. Le Conseil de la magistrature a cependant encouragé les enquêtes sur les allégations d'abus passés du système d'insolvabilité en révisant certaines affaires. Il a recommandé d'améliorer l'évaluation des qualifications des juges et de réexaminer les mesures disciplinaires existantes.
- (15) Les banques lettones qui desservent des clients non résidents sont exposées à un risque élevé d'implication dans le blanchiment d'argent. Cela crée des difficultés pour l'intégrité du système financier, peut porter atteinte à sa réputation et peut nuire à l'investissement et à la croissance économique. Le cadre de lutte contre le blanchiment d'argent a récemment été renforcé; des efforts soutenus seraient nécessaires pour obtenir une amélioration durable. La Lettonie a adopté dernièrement une loi visant à limiter fortement l'exposition de son secteur financier aux risques de blanchiment d'argent. Les dispositions clés de celle-ci consistent à augmenter l'échange d'informations entre établissements financiers et services répressifs et à réduire le nombre de transactions avec des sociétés-écrans. Les conséquences de cette loi et son efficacité devront faire l'objet d'un suivi.
- (16) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lettonie, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2018 et le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Lettonie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Lettonie, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (17) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2018, et la recommandation figurant au point 1, en particulier, reflète son avis⁸,

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, au cours de la période 2018-2019:

1. à atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019, compte tenu des possibilités octroyées en raison de la mise en œuvre des réformes structurelles pour lesquelles un écart temporaire est accordé; à réduire la fiscalité applicable aux bas salaires en la déplaçant vers d'autres sources, en particulier les biens immobiliers et le capital, et en améliorant le respect des obligations fiscales;
2. à améliorer l'adéquation des prestations de revenu minimum, des pensions de retraite minimales, et des aides au revenu pour les personnes handicapées; à augmenter la pertinence de l'enseignement et de la formation professionnels pour le marché du travail, et à encourager la mise à niveau des compétences des travailleurs faiblement

⁸ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

qualifiés et des demandeurs d'emploi; à améliorer l'accessibilité, la qualité et l'efficacité au regard des coûts du système de soins de santé;

3. à renforcer l'efficacité dans le secteur public, notamment au niveau des autorités locales et des entreprises publiques; à renforcer la responsabilité de l'administration publique en protégeant les lanceurs d'alerte, en empêchant les conflits d'intérêts et en donnant suite aux résultats de l'évaluation, en cours, d'anciennes procédures d'insolvabilité.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président