

Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 514 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2019 et portant avis
du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2019**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2019

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 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, 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 qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, 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) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Lettonie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous. En particulier, le fait de centrer la politique économique liée à l'investissement dans les domaines précisés et les mesures visant à améliorer les compétences contribueront à répondre à la première recommandation pour la zone euro en ce qui concerne l'amélioration de la productivité pour rééquilibrer la zone euro, et les mesures fiscales aideront à répondre à la troisième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail.
- (3) Le rapport 2019 pour la Lettonie² a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Lettonie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la Lettonie avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 15 avril 2019, la Lettonie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et, le 17 avril 2019, son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil³, 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 ESI et une bonne gouvernance économique⁴.
- (6) La Lettonie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit une amélioration du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 1,0 % du PIB en 2018 à un déficit de 0,5 % du PIB en 2019 et de 0,4 % du PIB en 2020 et en 2021⁵. Sur la base du solde structurel recalculé⁶, l'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à un déficit de 1 % du PIB en termes structurels, devrait être atteint en 2019, compte tenu de la possibilité octroyée en raison de la mise en œuvre des réformes structurelles pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Selon le programme de stabilité pour 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait reculer pour atteindre 33,1 % du PIB en

² SWD(2019) 1013 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵

⁶ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

2022. Les projections de croissance du PIB figurant dans le programme de stabilité pour 2019 semblent plausibles. Les risques qui pèsent sur la position budgétaire sont équilibrés.

- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé que la Lettonie atteigne son 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. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques primaires nettes⁷ de 4,8 % en 2019, ce qui représente une amélioration du solde structurel de 0,2 % du PIB. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, la Lettonie devrait se rapprocher de son objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de la possibilité octroyée en raison de la mise en œuvre des réformes structurelles pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Aussi l'évaluation actuelle indique-t-elle un risque d'écart en 2019. Dans le même temps, le taux de croissance nominal escompté des dépenses publiques primaires nettes indiquerait actuellement un risque d'écart important par rapport à l'exigence de 2019. Si les évaluations futures ne prévoient plus que le solde structurel soit proche de l'objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de la possibilité octroyée en raison de la mise en œuvre des réformes structurelles pour lesquelles un écart temporaire est accordé, une évaluation globale devra tenir compte d'un possible écart par rapport à l'exigence fixée.
- (8) En 2020, compte tenu de l'écart de production de 1,3 % attendu pour la Lettonie, le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser pas 3,5 %, ce qui correspondrait à l'ajustement structurel de 0,5 % du PIB découlant de la matrice d'ajustement arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, à politiques inchangées, la Lettonie devrait se rapprocher de son objectif budgétaire à moyen terme. Aussi l'évaluation actuelle indique-t-elle un risque d'écart en 2020. Dans le même temps, le taux de croissance nominal escompté des dépenses publiques primaires nettes indiquerait actuellement un risque d'écart important par rapport à l'exigence de 2020. Si les évaluations futures ne prévoient plus que le solde structurel soit proche de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale devra tenir compte d'un possible écart par rapport à l'exigence fixée. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que la Lettonie doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires en 2019 afin de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (9) Les recettes fiscales en pourcentage du produit intérieur brut de la Lettonie sont faibles par rapport à la moyenne de l'Union et limitent dans une certaine mesure la fourniture de services publics, en particulier dans le secteur des soins de santé, et l'inclusion sociale. Les capitaux et les biens sont relativement sous-imposés et le gel des valeurs utilisées pour calculer les impôts fonciers réduira encore les recettes engendrées. Dans le même temps, la charge fiscale qui pèse sur le travail reste élevée pour les bas salaires par rapport à la moyenne de l'Union européenne, même si elle a été quelque

⁷

Les dépenses publiques primaires 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 quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

peu réduite. La part de l'économie souterraine semble avoir diminué au cours des dernières années selon différentes estimations. Toutefois, la part des activités économiques sous-déclarées est plus élevée en Lettonie que dans les autres pays baltes. En particulier, la sous-déclaration des salaires («salaires de la main à la main»), notamment dans le secteur de la construction, représente une part importante de l'économie souterraine.

- (10) À la suite de la fermeture de sa troisième plus grande banque en raison d'allégations de blanchiment de capitaux, la Lettonie a renforcé sa réglementation applicable aux clients non résidents. En conséquence, les dépôts des non-résidents, qui sont la source principale de risque de blanchiment de capitaux en Lettonie, ont fortement baissé depuis mai 2018, mais des difficultés subsistent en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. En outre, la Lettonie a présenté un plan d'action détaillé pour améliorer sa stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Les principales priorités figurant dans le plan d'action consistent notamment à améliorer la surveillance fondée sur les risques, à doter les autorités de surveillance des ressources humaines nécessaires et à garantir des échanges d'informations et une collaboration efficaces avec les services d'enquête et le secteur privé. Il convient de veiller à la mise en œuvre effective de ces mesures une fois qu'elles auront été adoptées. Enfin, il y a lieu également de renforcer les capacités des services répressifs et des autorités judiciaires.
- (11) La Lettonie éprouve des difficultés à respecter plusieurs principes de protection et d'inclusion sociales qui figurent dans le socle européen des droits sociaux. Les inégalités de revenus en Lettonie sont élevées, étant donné que la redistribution au moyen du système fiscal et de protection sociale est faible. L'adéquation des prestations sociales reste faible et l'incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté et des inégalités est limitée. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées et les personnes handicapées est relativement élevé et augmente parce que les prestations ne suivent pas le rythme de la croissance des salaires. Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale était de 49,0 % pour les personnes âgées en 2018 (moyenne de l'Union européenne: 18,2 % en 2017) et de 40,7 % pour les personnes handicapées en 2017 (moyenne de l'Union européenne: 29,3 % en 2017). Les prestations sociales pour les personnes handicapées et les pensions de vieillesse minimales n'ont pas été revues depuis 2006. La réforme du niveau de revenu minimum, annoncée en 2014, n'a pas été mise en œuvre, ce qui a des effets négatifs sur les ménages les plus pauvres. L'accès aux soins de longue durée reste également limité. Des investissements sont donc nécessaires pour combattre l'exclusion sociale, y compris en matière d'aide alimentaire et matérielle aux plus démunis. En outre, des investissements, notamment dans les infrastructures, sont nécessaires pour améliorer l'accès aux services de garde d'enfants, à l'emploi et à d'autres services sociaux, et pour favoriser l'intégration des services sociaux et de soins de santé, y compris le passage des soins en institution à des soins de proximité. La part de citoyens souffrant de privation grave de logement est parmi les plus élevées d'Europe (15,2 % contre 4,0 % en moyenne dans l'Union européenne en 2017) et les logements sociaux sont rares. Des investissements sont nécessaires pour améliorer l'offre de logements abordables.
- (12) Si les taux d'emploi sont globalement élevés et en hausse, les effectifs employés sont négativement touchés par l'évolution démographique défavorable et l'émigration. De plus, l'emploi varie selon les régions et les niveaux de compétences. Les personnes âgées dont les compétences sont dépassées rencontrent plus de difficultés. Le faible

niveau des compétences numériques au sein de la main-d'œuvre limite l'utilisation des technologies numériques par les entreprises et le potentiel d'innovation. La participation des adultes à l'apprentissage et la participation des sans-emploi aux mesures actives du marché du travail sont plus faibles que la moyenne de l'Union européenne.

- (13) Le système éducatif éprouve des difficultés à consolider ses ressources tout en améliorant sa qualité et son efficacité. Bien que le système éducatif letton obtienne de bons résultats en matière d'apprentissage, l'accès à un enseignement de qualité reste tributaire du lieu de résidence et du type d'école. La réforme des programmes visant à mettre l'enseignement et la formation professionnels en adéquation avec les nouvelles exigences de qualifications a avancé et l'environnement scolaire professionnel s'est sensiblement amélioré. Toutefois, l'attractivité reste faible avec des taux d'inscription et des taux d'emploi des étudiants récemment diplômés inférieurs à la moyenne de l'Union européenne.
- (14) L'offre de compétences est l'un des principaux domaines dans lesquels la demande d'investissement reste importante. L'adéquation des investissements, notamment dans les infrastructures, est requise pour améliorer la qualité, l'efficacité et la pertinence pour le marché du travail de l'éducation et de la formation et pour promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, en prévoyant notamment des possibilités flexibles de reconversion et de renforcement des compétences. Des investissements sont également nécessaires pour améliorer l'accès à l'emploi, notamment pour améliorer la portée et le champ d'action des politiques actives du marché du travail et accroître l'employabilité de la main-d'œuvre, ainsi que la mobilité sectorielle et régionale des travailleurs. Dans un contexte plus large, le renforcement des capacités des partenaires sociaux est important pour promouvoir des conditions de travail équitables et mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux.
- (15) Les faibles dépenses publiques dans les soins de santé et les choix de vie non sains sont les principales raisons qui expliquent le mauvais état de santé de la population. L'augmentation récente du financement de ces soins remédie à certaines restrictions d'accès liées aux limites annuelles de prestations et aux longs temps d'attente. Toutefois, le financement public des soins de santé reste largement inférieur à la moyenne de l'Union européenne. L'accès équitable et en temps opportun aux soins de santé est limité, ce qui entraîne d'importants besoins de soins non satisfaits déclarés du fait des contributions directes des patients élevées, en particulier pour les groupes vulnérables, ainsi qu'une inégalité des chances. Les réformes visant à accroître l'efficacité et la qualité des soins de santé progressent mais en sont à un stade précoce et devraient s'accélérer, y compris en ce qui concerne les mesures de prévention efficaces, la rationalisation du secteur hospitalier, le renforcement des soins primaires et le ciblage de la gestion de la qualité. En outre, la Lettonie fait face à une pénurie de main-d'œuvre dans le secteur de la santé, en particulier en termes d'infirmiers, qui entrave la fourniture de soins de santé publics et fait peser des risques sur la réussite des réformes de la santé. Si la division des services de santé en deux catégories («complet» et «minimum») entre en vigueur, cela risque de réduire encore l'accès équitable aux soins de santé et d'avoir des répercussions négatives sur la santé. L'adéquation des investissements dans les soins de santé, y compris les infrastructures, est nécessaire pour renforcer l'accessibilité, le caractère abordable et la qualité des soins de santé afin d'améliorer le statut sanitaire de la population et de garantir des carrières plus longues et en meilleure santé.

- (16) La Lettonie investit peu dans la recherche et le développement et son déficit d'investissement dans l'innovation est important. En 2017, la part des dépenses de la Lettonie dans la recherche et le développement était parmi les plus faibles de l'Union européenne et a été plutôt stable au cours de la dernière décennie. En outre, le financement de la recherche repose presque entièrement sur des fonds de l'Union européenne. En conséquence, la Lettonie est un innovateur modéré présentant quelques points forts, comme ses infrastructures d'information, de communication et de technologie, mais ses performances sont à la traîne en termes de ressources humaines, de coopération entre le secteur public et le secteur privé et d'investissement dans la propriété intellectuelle.
- (17) D'importants déficits d'investissement demeurent également en ce qui concerne la lutte contre les disparités régionales. De fortes différences économiques subsistent entre Riga et les autres régions de Lettonie. Si la Lettonie dans son ensemble converge vers l'Union européenne, l'écart de performance économique entre la région de la capitale et les autres régions n'a pas diminué depuis l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne. La compétitivité et la qualité des services publics diffèrent considérablement entre les régions de Lettonie, ce qui a une influence sur leur attractivité territoriale. Des investissements devraient dès lors répondre aux différences régionales importantes en ce qui concerne les infrastructures numériques et de mobilité, et en particulier les connexions pour le dernier kilomètre. Les écarts de connectivité au sein du réseau transeuropéen de transport et avec les régions périphériques et frontalières sont encore extrêmement prononcés, ce qui a une incidence négative sur les activités économiques et les exportations de la Lettonie. Des déficits d'investissement existent également en ce qui concerne l'achèvement du projet Rail Baltica et les principaux projets d'infrastructures électriques qui font partie du plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique. En outre, un investissement dans l'efficacité des ressources est également nécessaire pour accélérer la transition énergétique en Lettonie. Des efforts supplémentaires sont requis pour améliorer l'efficacité énergétique globale, en particulier dans le secteur résidentiel et celui des transports.
- (18) L'adoption récente de la loi sur les lanceurs d'alerte est une avancée positive et l'organe de lutte contre la corruption du pays a également pris de l'ampleur récemment, grâce à la découverte d'un certain nombre d'affaires de corruption importantes. Toutefois, les prises de décisions au niveau de l'État sont toujours perçues comme influencées par le favoritisme et le processus de passation de marchés est toujours considéré comme vulnérable à la corruption en raison du manque de transparence, en particulier dans les municipalités et les entreprises publiques et municipales. Les modifications législatives du régime applicable aux conflits d'intérêts peuvent donner lieu à des abus. Le code de déontologie adopté récemment ne s'applique pas aux personnes nommées par le pouvoir politique.
- (19) Les services publics n'ont pas été adaptés au déclin et au vieillissement de la population. Le déclin de la population et l'urbanisation entraînent une sous-utilisation des infrastructures et des services publics dans les zones rurales. L'administration publique, l'éducation et les services de santé exigent des stratégies préservant l'accès à des services de qualité dans les régions faiblement peuplées et qui se désertifient, tout en garantissant une plus grande efficacité. Une réforme territoriale administrative générale à mettre en œuvre d'ici décembre 2021 a été annoncée récemment. Une mise en œuvre rapide de cette réforme pourrait contribuer à renforcer la responsabilisation

et l'efficacité du secteur public, d'autant plus à la lumière du programme opérationnel pour les fonds de l'Union européenne qui doit être approuvé d'ici à 2020.

- (20) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport par pays⁸. Cela permettrait à la Lettonie de faire le meilleur usage de ces fonds dans les secteurs recensés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives du pays en matière de gestion de ces fonds est un facteur important pour la réussite de cet investissement.
- (21) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lettonie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à la Lettonie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable en Lettonie, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (22) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis⁹ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, en 2019 et 2020:

- 1. à assurer que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 3,5 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB; 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; à garantir une surveillance et une mise en œuvre effectives du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux;
- 2. à combattre l'exclusion sociale, notamment en améliorant l'adéquation des prestations de revenu minimum, des pensions minimales de vieillesse et des aides au revenu pour les personnes handicapées; à accroître la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation, en particulier en ce qui concerne les travailleurs peu qualifiés et les demandeurs d'emploi, notamment en renforçant la participation à l'enseignement et à la formation professionnels et à l'apprentissage des adultes; à accroître l'accessibilité, la qualité et le rapport coût-efficacité du système de soins de santé;
- 3. à concentrer la politique économique liée à l'investissement sur l'innovation, l'offre de logements abordables, les transports, notamment en ce qui concerne la durabilité, l'efficacité des ressources et l'efficacité énergétique, les interconnexions énergétiques et les infrastructures numériques, en tenant compte des disparités régionales;

⁸ SWD(2019) 1013 final.

⁹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

4. à renforcer la responsabilisation et l'efficacité du secteur public, en particulier en ce qui concerne les pouvoirs locaux et les entreprises publiques et municipales et le régime applicable aux conflits d'intérêts.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*