



Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 515 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie 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 Lituanie 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 Lituanie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 2 et 3 ci-dessous. Plus particulièrement, les mesures d'investissement contribueront à répondre à la seconde recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le soutien à l'investissement et les mesures en matière d'éducation contribueront 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 Lituanie² a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Lituanie 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 Lituanie avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 10 mai 2019, la Lituanie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et, le 30 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 Lituanie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit d'atteindre un excédent nominal de 0,4 % du PIB en 2019 et 0,2 % en 2020, avant une nouvelle diminution attendue, à 0,1 % du PIB, en 2021. Sur la base du solde structurel recalculé⁵, l'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à un déficit de 1 % du PIB en termes structurels, est dépassé tout au long de la période de programmation. En 2017, la Lituanie s'est vu en outre accorder un écart temporaire lié à la mise en œuvre des réformes structurelles. Cet écart est reporté d'année en année pour une période de trois ans. Selon le programme de stabilité pour 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait passer de 34,2 % du PIB en 2018 à 32,9 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Dans le

² SDW(2019) 1014 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 Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune

même temps, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière d'excédent à partir de 2020 ne sont pas suffisamment détaillées. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait enregistrer un déficit de 1 % du PIB en 2019 et de 0,9 % du PIB en 2020, en conformité avec l'objectif budgétaire à moyen terme. Parallèlement, l'évolution des dépenses devrait être suivie de près à court et à moyen termes, au regard en particulier des risques qui pourraient peser à l'avenir sur la solidité des recettes. Globalement, le Conseil estime que la Lituanie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.

- (7) En juin 2018, le gouvernement a adopté une série d'actes législatifs visant à mettre en œuvre un ensemble complet de six réformes structurelles dans les domaines clés suivants: éducation, santé, fiscalité, économie informelle, retraites et innovation.
- (8) La Lituanie a continué à prendre des mesures pour lutter contre l'économie souterraine et améliorer le respect des obligations fiscales. Bien que ces mesures aient produit des résultats encourageants, le respect des obligations fiscales demeure globalement faible. La Lituanie présente toujours l'un des plus grands écarts de TVA de l'UE. Renforcer le respect des obligations fiscales permettrait d'accroître les recettes et de rendre le système fiscal plus équitable. Aucune mesure n'a été prise pour élargir l'assiette de l'impôt à des sources moins préjudiciables à la croissance. Les taxes environnementales et les impôts fonciers restent inférieurs à la moyenne de l'Union européenne et il n'est pas prévu de modifier la fiscalité des véhicules ou la taxe sur l'utilisation des routes applicable aux passagers voyageant à titre privé.
- (9) Depuis 2018, les pensions publiques sont automatiquement indexées sur la croissance de la masse salariale. Cette mesure devrait se traduire par une contraction des dépenses publiques afférentes aux retraites qui, de 6,9 % du PIB en 2016, devraient être ramenées à 5,2 % en 2070. Toutefois, sous l'effet du recul prévu de l'emploi, l'adéquation des retraites devrait diminuer, car les prestations correspondantes ne pourront pas suivre le rythme de hausse des salaires. Le taux de prestation, qui exprime la pension de retraite moyenne en pourcentage du salaire moyen, devrait baisser régulièrement, alors qu'il figure déjà parmi les niveaux les plus faibles de l'Union. La législation actuelle prévoit qu'en cas de diminution du taux de prestation, le gouvernement doit proposer des mesures correctives. En raison de l'incertitude entourant la nature et le calendrier précis de ces futures mesures, celles-ci ne sont pas prises en considération dans les projections du rapport sur le vieillissement. Ces mesures, cependant, font peser un risque sur la viabilité des finances publiques. Si le taux de prestation global restait inchangé jusqu'en 2070, les dépenses liées aux pensions passeraient à 7 % du PIB au lieu de diminuer pour atteindre 5,2 % comme prévu. Par conséquent, les modalités d'application pratiques de la législation sur les retraites et les conséquences que cette dernière pourrait avoir, au fil du temps, sur la viabilité budgétaire et l'adéquation des retraites suscitent des incertitudes.
- (10) La forte proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et les fortes inégalités de revenus restent, pour la Lituanie, des défis de taille à relever et un obstacle à ses perspectives de croissance économique inclusive. Malgré une croissance économique continue, nombreux sont ceux qui, au sein de la société lituanienne, (les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, les familles monoparentales et les chômeurs, par exemple) sont exposés à un risque de pauvreté et d'exclusion sociale particulièrement élevé. Bien que le filet de sécurité sociale ait été renforcé ces dernières années, le pouvoir de correction global du système lituanien de prélèvements et de prestations et les dépenses de protection sociale en pourcentage du

PIB restent parmi les plus faibles de l'Union européenne. Une première série de mesures ont été prises pour s'attaquer au niveau élevé de pauvreté et d'inégalité de revenus, comme l'introduction du «montant des besoins minimaux de consommation», l'augmentation de l'allocation universelle pour enfant à charge et l'indexation des pensions de vieillesse. Toutefois, la persistance de niveaux élevés de pauvreté et d'inégalité montre que le pays a encore un long chemin à parcourir pour converger vers les niveaux moyens enregistrés dans l'Union européenne en matière de sécurité sociale et que des investissements sont nécessaires pour lutter contre l'exclusion sociale. Les stratégies d'inclusion active destinées aux groupes vulnérables sont plus efficaces lorsqu'elles combinent plusieurs éléments, à savoir, une meilleure adéquation du revenu minimal et des régimes de retraite, l'activation du marché du travail et l'amélioration des services sociaux, y compris des structures de garde d'enfants et du logement social.

- (11) Le marché du travail s'est tendu sous l'effet de la croissance de l'emploi, mais aussi en raison des évolutions démographiques défavorables, dont l'émigration. Pour atténuer les conséquences de la diminution de la population en âge de travailler, il faut investir dans le capital humain et améliorer l'accès au marché du travail pour tous. Afin de lutter contre les pénuries et les inadéquations persistantes de compétences, il importe que la Lituanie accélère les réformes destinées à améliorer la qualité et l'efficacité à tous les niveaux d'enseignement et garantisse un accès équitable à une éducation et à une formation inclusives de qualité. Le déclin démographique exerce des pressions sur le réseau scolaire. Le changement démographique impose des stratégies pour préserver l'accès à une éducation de qualité pour tous tout en garantissant l'efficacité du réseau scolaire et en soutenant les enseignants affectés par le regroupement d'écoles. Des mesures importantes doivent encore être prises pour consolider le réseau d'enseignement supérieur, qui compte plus de 40 universités et établissements d'enseignement supérieur appartenant à l'État et au secteur privé. Les prestataires de services d'enseignement et de formation professionnels doivent moderniser les programmes d'enseignement et mieux répondre aux besoins des marchés du travail locaux et régionaux. L'adoption de mesures efficaces et facilement accessibles pour la formation des adultes, la requalification et le perfectionnement professionnel, conjuguée à la fourniture de services sociaux, pourraient faire entrer davantage de personnes sur le marché du travail. Le niveau de participation des adultes à la formation reste faible (6,6 % en 2018) et bien inférieur à la moyenne de l'UE (11,1 %). L'économie lituanienne pourrait tirer parti d'investissements dans l'amélioration des compétences, y compris numériques, l'innovation et une plus grande intégration des personnes défavorisées au marché du travail (par exemple, les personnes handicapées et les adultes plus âgés, au chômage ou inactifs). Dans un contexte plus large, le renforcement des capacités des partenaires sociaux est important pour favoriser leur participation.
- (12) La santé, où les résultats sont médiocres, et les soins de santé, un secteur où l'investissement est faible, sont des problèmes persistants. Il reste des marges importantes pour rationaliser l'utilisation des ressources par un recours accru aux soins ambulatoires par rapport aux soins hospitaliers. La consommation de services hospitaliers reste forte, avec des taux d'hospitalisation élevés pour les maladies chroniques, conjugués à des taux d'occupation des lits relativement faibles. Pour susciter des gains d'efficacité et améliorer les résultats en matière de santé, il est indispensable de continuer à rationaliser l'utilisation des ressources hospitalières, ainsi que de cibler les investissements pour renforcer les services de soins primaires, y compris dans le personnel de santé. La qualité des soins reste l'une des raisons

principales pour lesquelles les résultats en matière de santé sont médiocres. Les mesures destinées à améliorer la qualité des soins sont fragmentées; le secteur des soins primaires recourt ainsi très peu à l'accréditation et, dans les hôpitaux, le système d'accréditation est peu appliqué. Les investissements consacrés à la prévention des maladies sont particulièrement faibles. En outre, les initiatives prises au niveau local pour renforcer les mesures de prévention des maladies sont dépourvues de vision globale et pâtissent de l'absence de coopération systémique entre les services de santé publique et les soins de santé primaires. Enfin, le faible niveau des dépenses de santé, associé à des paiements informels relativement élevés et à des paiements directs substantiels, a des répercussions négatives sur l'égalité d'accès aux soins de santé.

- (13) Certaines mesures ont été prises pour lutter contre la corruption, mais il n'existe toujours pas de registre intégré des déclarations d'intérêts. Les dispositions d'exécution de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ont été adoptées en 2018, et une nouvelle loi réglementant le lobbying est en cours de discussion. La lutte contre la corruption dans le système de santé est engagée, mais des irrégularités persistent.
- (14) En Lituanie, l'investissement en pourcentage du PIB reste inférieur à la moyenne de l'UE et des autres pays baltes. Le niveau d'innovation et la capacité d'absorption technologique des entreprises en Lituanie sont faibles. Il est primordial d'augmenter le niveau des investissements dans la recherche et l'innovation, en particulier dans le secteur privé. Cela stimulerait la productivité, qui, malgré une reprise récente, reste bien inférieure au niveau de l'UE. La pénurie de spécialistes des technologies de l'information et de la communication met en évidence la nécessité d'investir dans les compétences numériques qui soutiennent la compétitivité, l'innovation et la capacité de la Lituanie à absorber la technologie, et qui favorisent le passage à une économie davantage fondée sur la connaissance et à plus forte valeur ajoutée.
- (15) L'économie du pays est relativement gourmande en ressources, et se caractérise par une forte dépendance à l'égard des importations d'énergie et de matériaux. La productivité des ressources est faible, tandis que la consommation d'énergie est élevée, en particulier dans les secteurs résidentiels et des transports. Une hausse de l'investissement dans l'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur du bâtiment et dans la production d'énergie domestique à partir de sources renouvelables, contribuerait à «écologiser» l'économie et à la mettre sur la voie d'une croissance plus durable, tout en réduisant aussi sa dépendance à l'égard des importations d'énergie.
- (16) La Lituanie continue de pâtir d'une mauvaise accessibilité internationale sur le plan du transport ferroviaire, routier, maritime et aérien et doit être davantage intégrée au reste de l'Europe. Une meilleure connectivité des transports augmenterait la productivité de l'économie, qui pourrait ainsi tirer pleinement parti du marché unique. Les performances du secteur des transports sont nettement inférieures à la moyenne de l'UE en ce qui concerne l'étendue des réseaux routiers et ferroviaires du RTE-T, les investissements en recherche et innovation dans le secteur des transports, les aspects liés à la durabilité et la sécurité routière. Le trafic ferroviaire est dominé par les flux Est-Ouest, tandis que l'axe Nord-Sud reste sous-développé. Il est donc nécessaire de prévoir des investissements importants pour développer un réseau RTE-T durable, résilient au changement climatique, intelligent, sûr et intermodal, y compris son accessibilité, ainsi que pour promouvoir une mobilité urbaine durable. En outre, les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont fortement augmenté au cours des 5 dernières années. La synchronisation du réseau électrique lituanien avec le réseau continental européen est essentielle pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité dans l'ensemble de la région de la Baltique.

- (17) Les disparités régionales en Lituanie sont plus marquées qu'en moyenne dans l'UE et n'ont cessé de se creuser au cours des deux dernières décennies. Les effets positifs de la convergence économique rapide sont fortement concentrés dans les deux zones métropolitaines du pays. Les régions à prédominance rurale, qui représentent la majeure partie du territoire et où vivent près de 55 % de la population, connaissent un fort déclin démographique, aggravé par une dégradation de l'accès à des services publics de qualité. Les disparités socio-économiques importantes au sein du pays montrent que certaines régions ont des besoins d'investissement distincts. Le renforcement des liaisons entre territoires voisins en Lituanie, y compris au niveau des transports et des connexions numériques, reste également un défi.
- (18) Afin d'améliorer l'efficacité de l'investissement public, les autorités lituaniennes ont actualisé les règles relatives à la préparation et à la sélection des projets d'investissement financés par le budget de l'État. Depuis 2018, tous les nouveaux projets d'investissement doivent faire l'objet d'une analyse coûts-avantages et répondre à des critères de sélection supplémentaires. Certes, il s'agit d'une première étape importante, mais il convient de redoubler d'efforts pour optimiser l'effet de l'investissement public sur le renforcement du potentiel de croissance à long terme et la lutte contre les disparités régionales croissantes. Les autorités ont entamé la révision du système d'établissement du budget de l'État afin d'en élargir l'horizon temporel et de renforcer le lien entre les dépenses et les objectifs économiques généraux. Il est essentiel que le nouveau système de planification stratégique des investissements soit prêt pour le processus budgétaire 2021-2023 et le début du nouveau cycle de financement de l'UE en 2021.
- (19) La Lituanie ne dispose pas d'une stratégie unique pour la recherche et l'innovation. La situation dans ce secteur est caractérisée par une fragmentation des politiques et une prolifération de régimes d'aide qui ne fonctionnent pas en synergie. L'existence de plusieurs organismes de mise en œuvre, dont l'approche pour soutenir les différentes politiques de recherche et d'innovation n'est pas concertée, contribue à la complexité du système de gouvernance qui semble restreindre l'accès des utilisateurs à la gamme des instruments disponibles. Cette situation est particulièrement préjudiciable à la coopération entre la communauté scientifique et les entreprises et freine l'innovation. Le nouveau partage des responsabilités en matière de recherche et d'innovation entre le ministère de l'économie et de l'innovation et le ministère de l'éducation et des sciences n'est pas encore propice à la mise en place d'un cadre cohérent doté de régimes d'aide qui fonctionnent en synergie, comme le permettrait la mise à disposition d'un guichet unique pour les bénéficiaires potentiels.
- (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 rapport⁶. La Lituanie pourrait ainsi utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs recensés, en tenant compte des disparités régionales.
- (21) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lituanie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce 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 Lituanie les années précédentes. 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

⁶ SDW(2019) 1014 final.

égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(22) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et est d'avis⁷ que la Lituanie devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

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

1. à améliorer le respect des obligations fiscales et à élargir l'assiette de l'impôt à des sources moins préjudiciables à la croissance; à lutter contre l'inégalité de revenus, la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment en améliorant la conception du système de prélèvements et de prestations;
2. à améliorer la qualité et l'efficacité à tous les niveaux d'enseignement et de formation, y compris la formation des adultes; à accroître la qualité, l'accessibilité financière et l'efficacité du système de soins de santé;
3. à orienter la politique économique d'investissement sur l'innovation, l'efficacité énergétique et l'utilisation efficace des ressources, et les interconnexions durables en matière de transport et d'énergie, en tenant compte des disparités régionales; à stimuler la croissance de la productivité en améliorant l'efficacité des investissements publics; à élaborer un cadre cohérent pour soutenir la coopération entre la communauté scientifique et les entreprises et regrouper les organismes chargés de la mise en œuvre de la recherche et de l'innovation.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

⁷ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.