COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 415 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2014

{SWD(2014) 415 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2014

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 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne[2],

vu les résolutions du Parlement européen[3],

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, 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 ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveau national, de l'Union et de la zone euro,

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] COM(2014) 415 final.
[3] P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

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 relative au programme national de réforme de la Lettonie pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Lettonie pour la période 2012-2016.

(5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[4], qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[5], dans lequel la Lettonie 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 29 avril 2014, la Lettonie a présenté son programme national de réforme pour 2014 et, le 30 avril 2014, son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité pour 2014 consiste à réduire graduellement le déficit nominal et à maintenir un solde structurel qui soit compatible avec l'objectif à moyen terme en tenant compte de l'écart temporaire admis par rapport à cet objectif en raison des répercussions de la réforme du système des retraites. L'objectif à moyen terme du programme a été revu, passant de - 0,5 % à - 1 %, ce qui reflète les objectifs du pacte de stabilité et de croissance. La trajectoire prévue dans le programme de la Lettonie en ce qui concerne le solde nominal table sur une détérioration graduelle du solde structurel (recalculé), même si cette évolution reste dans les limites autorisées par la mise en œuvre de la réforme des retraites. Compte tenu de l'écart autorisé par rapport à l'objectif à moyen terme, le déficit structurel prévu reste conforme à l'exigence du pacte jusqu'en 2016. Toutefois, la hausse prévue du déficit structurel recalculé en 2017 aboutit à un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme. Globalement, la stratégie budgétaire exposée dans le programme est conforme pour l'essentiel aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le déficit public devrait rester bien inférieur à 60 % du PIB tout au long de la période du programme, reculant à 31 % du PIB en 2017. Même s'il n'a pas été formellement avalisé par un organisme indépendant, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme est plausible. La croissance devrait se maintenir à environ 4 % par an tout au long de la période du programme, et les projections font apparaître que les hausses des prix devraient être modérées. Le scénario budgétaire envisagé dans le cadre du programme est celui d'une forte baisse des recettes et des dépenses de l'administration en proportion du PIB, reflétant plusieurs mesures de réduction des

[4] COM(2013) 800 final.
[5] COM(2013) 790 final.

recettes en liaison avec une limitation ciblée des dépenses. Les demandes d'accroissement des dépenses dans plusieurs domaines représentent un risque pour les réductions de dépenses prévues dans le cadre du programme. Les prévisions de la Commission du printemps 2014 montrent que si la politique budgétaire 2014 est conforme aux exigences du pacte, il existe un risque d'écart en 2015. Compte tenu de son évaluation du programme et des prévisions de la Commission, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier est d'avis que l'écart entre le déficit structurel 2014 et l'objectif à moyen terme traduit les effets de la réforme du système des retraites, sachant qu'à partir de 2015, il existe un risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise.

(9) La Lettonie a pris des mesures visant à alléger la charge fiscale qui pèse sur les bas revenus et les familles ayant des personnes à charge et à revoir à la hausse la fiscalité immobilière et environnementale. Toutefois, le niveau et la structure de ces mesures ne sont pas de nature à modifier sensiblement le comportement des opérateurs économiques, alors que certaines subventions néfastes pour l'environnement restent en vigueur. Si les pouvoirs publics ont fait certains progrès en ce qui concerne le respect des obligations fiscales et la réduction de la part des activités économiques non déclarées, notamment en améliorant l'évaluation des risques et en prévoyant des sanctions plus sévères en cas de fraude, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales reste un enjeu majeur. Même si elles représentent une part significative de l'ensemble des recettes fiscales, les recettes tirées en particulier des taxes sur la consommation présentent un vaste potentiel de hausse si les obligations fiscales sont mieux respectées.

(10) Malgré un ambitieux projet initial de réforme de l'enseignement supérieur, la mise en place d'un système d'accréditation reconnu au plan international n'a pas progressé, les projets d'introduction d'un nouveau modèle de financement sont incertains, la consolidation des établissements d'enseignement supérieur a été affaiblie et les restrictions concernant l'usage de langues étrangères restent inchangées. Il existe pourtant une grande marge de manœuvre pour la réforme de l'enseignement supérieur: celui-ci est en effet surdimensionné compte tenu du recul démographique, il propose un trop grand nombre de cursus distincts et n'attire que modérément les étudiants et enseignants étrangers. Les résultats de la première évaluation indépendante des établissements de recherche montrent que seulement 10 % des établissements évalués peuvent être considérés comme des centres de recherche internationaux de haut niveau. En outre, la Lettonie affichait une intensité de R & D de seulement 0,66 % du PIB en 2012 et elle est mal positionnée par rapport à la réalisation de l'objectif de la stratégie Europe 2020 consistant à consacrer 1,5 % du PIB à la R & D.

(11) La Lettonie a réalisé des progrès dans la lutte contre le chômage, qui a considérablement reculé. Le chômage des jeunes reste cependant assez élevé et il est nécessaire de prendre des mesures permettant d'aller vers les jeunes inactifs qui ne sont pas inscrits auprès d'un SPE. Même si la Lettonie a pris des mesures pour améliorer la qualité de la formation professionnelle et la mise en adéquation des compétences avec les emplois, ces aspects méritent encore l'attention des pouvoirs publics, qui doivent notamment veiller à renforcer la qualité des formations d'apprentissage et à élaborer un système global d'orientation professionnelle. Les politiques actives du marché du travail restent limitées dans leur champ d'application et mettent trop l'accent sur les travaux publics.

(12) La pauvreté parmi la population en âge de travailler reste très élevée en Lettonie. Le pays a pris certaines mesures pour réformer le système d'assistance sociale et a finalisé une évaluation à grande échelle de sa sécurité sociale, ce qui pourra servir de base solide à une réforme reposant sur des éléments factuels. La Lettonie a considérablement augmenté le montant de différentes prestations en faveur des enfants et a relevé les seuils d'exonération de l'impôt sur le revenu pour les personnes à charge. Toutefois, l'efficacité du système de protection sociale en termes de réduction de la pauvreté reste faible et la conception d'un filet de sécurité sociale efficace reste un enjeu. Dans l'ensemble, une forte proportion de la population court un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, et cette proportion est encore plus élevée dans le cas des enfants. Les familles avec enfants, les chômeurs, les personnes handicapées et les habitants des zones rurales présentent un risque de pauvreté et d'exclusion sociale particulièrement élevé. Exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses de protection sociale de la Lettonie sont les plus faibles de l'UE. L'accès aux soins de santé est rendu plus difficile par le coût des soins, l'importance des paiements immédiats par le patient et le recours généralisé au paiement informel, ce qui exclut une grande partie de la population du système de santé. Des marges importantes existent pour améliorer l'efficacité du système, pour assurer un financement présentant un bon rapport coût-efficacité et pour encourager les activités de prévention des maladies.

(13) La Lettonie a enregistré certaines avancées en ce qui concerne l'ouverture de son marché de l'électricité à la concurrence et cette évolution sera étendue au secteur des ménages début 2015. En juin 2013, la Lettonie a rejoint la bourse de l'électricité «Nord Pool Spot» des pays scandinaves et baltes. Il est nécessaire de renforcer encore davantage les raccordements au marché énergétique de l'UE, étant donné que la Lettonie est actuellement tributaire de ses importations et que les connexions électriques transfrontalières avec l'Estonie sont fortement saturées. Il est donc essentiel que la Lettonie développe ses infrastructures, ce qui constitue un défi de taille si le pays veut rattraper son retard dans ce domaine. Des progrès ont été réalisés dans le secteur du gaz naturel, puisque le parlement a approuvé des amendements à la loi sur l'énergie, prévoyant une ouverture progressive du marché du gaz à partir d'avril 2014; l'ouverture totale du marché a cependant été reportée à 2017. La Lettonie a proposé un ensemble équilibré de mesures destinées à faire des économies d'énergie dans les principaux secteurs économiques et, au cours des années à venir, plus de 70 % des économies d'énergie seront réalisées dans le secteur de la construction. Il convient toutefois d'améliorer encore l'efficacité dans les transports, le bâtiment et les systèmes de chauffage.

(14) La Lettonie a pris des mesures d'envergure pour améliorer l'aptitude de son système judiciaire à régler les dossiers en attente et à écourter la durée des procédures. Toutefois, l'arriéré important de dossiers judiciaires fait toujours peser un risque sur les entreprises, et les réformes destinées à améliorer l'efficacité et la qualité du système judiciaire doivent être menées à leur terme, notamment en ce qui concerne l'insolvabilité, la médiation et l'arbitrage. La Lettonie a proposé d'ambitieuses réformes de l'administration publique; toutefois, ces réformes ne sont mises en œuvre que lentement et elles ne s'appliquent pas aux administrations locales. En outre, la réforme des entreprises publiques a pris un retard considérable. Des amendements de la loi sur la concurrence sont nécessaires pour conférer au conseil «Concurrence» une plus grande indépendance institutionnelle et financière, afin qu'il puisse intervenir efficacement contre les organismes publics et privés qui portent atteinte à la concurrence.

(15) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lettonie. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Lettonie, 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 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(16) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de la Lettonie et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[6],

(17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a en outre effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. La Lettonie devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations.

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à maintenir une situation budgétaire saine en 2014 et à renforcer la stratégie budgétaire à partir de 2015, en s'assurant que l'écart par rapport à l'objectif à moyen terme reste limité aux répercussions de la réforme du système des retraites; à poursuivre les efforts visant à alléger les impôts pesant sur les bas revenus en instaurant progressivement des taxes foncières et environnementales plus favorables à la croissance et en améliorant la discipline fiscale et la perception de l'impôt;

2. à intensifier la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur, en particulier par la mise en place d'une agence indépendante d'accréditation et d'un modèle de financement qui récompense la qualité; à fournir une orientation professionnelle à tous les niveaux d'éducation, à renforcer la qualité de l'enseignement et de la formation professionnels, notamment en renforçant l'apprentissage, et à améliorer l'employabilité des jeunes en allant vers ceux qui n'ont pas d'emploi ou ne suivent ni enseignement ni formation et qui ne sont pas inscrits auprès d'un SPE; à prendre des mesures en vue de l'établissement d'un système de recherche plus intégré et plus global en concentrant les moyens financiers sur les établissements de recherche compétitifs au niveau international;

3. à réformer davantage le système d'assistance sociale et son financement afin d'assurer une meilleure couverture des besoins, d'améliorer l'adéquation des prestations et de renforcer l'activation ainsi que le ciblage des services sociaux; à étendre le champ d'application des politiques actives du marché du travail; à améliorer le rapport coût-efficacité, la qualité et l'accessibilité du système de santé;

4. à accélérer la mise en place de raccordements électriques et gaziers avec les États membres voisins afin de diversifier les sources d'approvisionnement énergétique et d'encourager la concurrence à travers une plus forte intégration des marchés baltes de l'énergie; à poursuivre les efforts visant à accroître encore l'efficacité énergétique dans les transports, le bâtiment et les systèmes de chauffage;

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

5. à mener à terme les réformes judiciaires, y compris les réformes en cours en matière d'insolvabilité, d'arbitrage et de médiation, afin de créer un cadre législatif plus favorable aux entreprises et aux consommateurs; à approfondir les réformes administratives, notamment en mettant en œuvre une réforme de la gestion des entreprises publiques et en renforçant l'indépendance institutionnelle et financière du conseil «Concurrence».

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président