COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.6.2011
SEC(2011) 823 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2011

et portant avis du Conseil

concernant le programme de convergence actualisé de la Lituanie pour 2011-2014

{SEC(2011) 723 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2011

et portant avis du Conseil

concernant le programme de convergence actualisé de la Lituanie pour 2011-2014

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) nº 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 9, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne[2],

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté 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[3], qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO C […] du […], p. […].
3 Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union européenne et le lancement du premier «semestre européen» de coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps utile pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(6) Le 28 avril 2011, la Lituanie a présenté la version actualisée 2011 de son programme de convergence, qui couvre la période 2011-2014, et son programme national de réforme pour 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(7) La Lituanie est train de sortir d'une grave crise économique, au cours de laquelle elle a vu son PIB reculer de 17 % au total, l'effondrement de la demande intérieure ayant été amplifié par la chute du commerce mondial. La crise a eu rapidement des conséquences sur le marché du travail et le chômage s'est aggravé pour atteindre un niveau sans précédent, culminant à 18,3 %, à la mi-2010, après avoir enregistré un taux plancher de 4,2 % au début de 2008. L'économie s'est à présent stabilisée, grâce notamment à une adhésion résolue au système de caisse d'émission, soutenue par un assainissement important des finances publiques opéré parallèlement à un ajustement des salaires du secteur privé et à des mesures visant à renforcer la stabilité du système financier. Sous l'effet du redressement de l'économie mondiale et des retombées positives d'une compétitivité retrouvée, les exportations ont fait un bond en avant et la croissance économique a repris en 2010. En 2011, la reprise s'accélère tandis que la demande intérieure redémarre. Toutefois, même si le chômage devrait, conformément aux prévisions, diminuer à un rythme rapide, il se maintiendra à un niveau à deux chiffres.

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence actualisé effectuée conformément au règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fonde le programme de convergence de 2011 est plausible. S'il repose sur des hypothèses de croissance un peu plus optimistes pour 2011, il est dans l'ensemble conforme aux prévisions les plus récentes de la Commission pour 2012. Le programme prévoit de ramener le déficit sous la valeur de référence de 3 % d'ici 2012, échéance fixée par le Conseil, mais il n'est pas suffisamment étayé par des mesures pour 2012. Du fait de l'accélération de la reprise économique, les résultats budgétaires 2011 pourraient dépasser les prévisions du programme. Toutefois, si les mesures d'assainissement temporaires qui expireront à la

fin de 2011 ne sont pas renouvelées et complétées par des mesures permanentes de grande envergure, les objectifs budgétaires du programme pour 2012 risquent de ne pas être atteints malgré l'amélioration des perspectives macroéconomiques. L'effort budgétaire annuel moyen sur la période 2010-2012 est nettement inférieur à la recommandation adoptée par le Conseil le 16 février 2010 dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE), à savoir 2,25 % du PIB. La croissance économique et les recettes fiscales étant sensiblement plus importantes que ce qui était prévu au moment de la recommandation du Conseil dans le cadre de la PDE, la mise en œuvre de l'effort budgétaire nécessaire devrait permettre une réduction du déficit et des progrès dans la réalisation de l'objectif à moyen terme plus rapides. L'objectif à moyen terme d'un excédent structurel de 0,5 % du PIB ne devrait pas être atteint durant la période de programmation.

(9) Étant donné l'ampleur non négligeable de l'ajustement requis pour atteindre l'objectif fixé par la PDE pour 2012 et progresser dans la réalisation de l'objectif à moyen terme, ainsi que la nécessité d'assurer le cofinancement nécessaire pour concentrer l'absorption des fonds structurels de l'UE en début de période et d'accroître les investissements productifs dans l'économie, il sera difficile de définir des mesures d'assainissement supplémentaires. Le fait d'améliorer l'efficacité du secteur public pourrait ménager une marge de manœuvre supplémentaire pour procéder à des ajustements sur le plan des dépenses, sans nuire à la qualité des services publics. Faute d'une nouvelle réforme, les dépenses liées au vieillissement de la population augmenteront au cours des prochaines décennies à un rythme supérieur à la moyenne de l'UE. En juin 2010, le gouvernement a approuvé les grandes lignes d'une vaste réforme du système de sécurité sociale et de retraite. La proposition prévoyait des hausses sensibles de l'âge d'admission à la retraite, des modifications du mode de calcul des retraites et l'intégration des retraites publiques dans le régime général de la sécurité sociale. Il est essentiel pour la viabilité à long terme des finances publiques que tous les aspects de ces propositions soient approuvés et mis en œuvre avec succès; cela pourrait, de surcroît, contribuer à accroître la main-d'œuvre disponible en augmentant les incitations à travailler pour les salariés plus âgés, tout en assurant l'adéquation des retraites. En outre, la viabilité à long terme des finances publiques nécessite également un cadre budgétaire renforcé. Ainsi, à l'approche de la crise, le cadre budgétaire n'a pas empêché plusieurs révisions significatives des objectifs de dépenses et une croissance procyclique de ces dépenses par des recettes exceptionnelles. Une croissance excessive des dépenses financée par des recettes liées au boom économique a été à l'origine des importants déséquilibres budgétaires qui sont apparus pendant la crise. Ils ont eux aussi contribué à la surchauffe de l'économie.

(10) Le taux de chômage enregistré en Lituanie est l'un des plus élevés de l'Union. Dans l'immédiat, l'enjeu est de veiller à ce que cette hausse rapide ne devienne pas structurelle. Une réglementation du travail très rigide et l'existence, au sein du système d'assistance sociale, de dispositions qui dissuadent de travailler nuisent au bon fonctionnement du marché du travail. Des mesures prises dans ces domaines, à condition d'être couplées à des politiques de l'emploi actives bénéficiant d'un financement suffisant, contribueraient à diminuer le risque que le chômage ne devienne structurel, de même qu'elles affaibliraient une économie souterraine importante.

(11) Les entreprises détenues par l'État lituanien produisent quelque 18 % du PIB. Elles restent dans l'ensemble inefficaces et affichent une rentabilité financière médiocre.

Une réforme réussie des entreprises publiques serait également bénéfique pour la concurrence et améliorerait l'environnement des affaires. En 2010, la Lituanie a engagé une réforme dans cinq grands secteurs. Cette réforme a mis en place pour les entreprises publiques des lignes directrices en matière de transparence, jetant ainsi les bases d'un système obligeant le gouvernement à rendre compte de son action. La résolution adoptée par le gouvernement en décembre 2010 sur l'amélioration de l'efficacité constitue un autre cadre de réforme crédible. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là uniquement de cadres et de lignes directrices; de plus, un certain nombre de mesures clés initialement proposées, qui auraient garanti la séparation des fonctions de réglementation et de contrôle, ne figurent pas dans la résolution.

(12) L'intensité énergétique de l'économie lituanienne est l'une des plus fortes de l'UE. Cette situation est liée dans une large mesure au chauffage domestique, l'essentiel du problème se concentrant dans des immeubles d'appartements mal entretenus. Malgré le lancement, dès 2004, d'une stratégie destinée à remédier à ce problème, peu d'investissements ont été réalisés. De plus, le taux d'équipement en voitures particulières a augmenté rapidement, tandis que les recettes tirées des taxes sur l'énergie et les transports diminuaient par rapport au PIB et aux prélèvements obligatoires sur le travail (beaucoup plus que la moyenne de l'UE). L'adoption de mesures visant à agir sur les taux peu élevés de taxation de l'énergie, y compris ceux applicables à l'immatriculation et à la possession de véhicules de transport, contribuerait à assainir la situation budgétaire à court terme, tout en encourageant également une utilisation plus efficace de l'énergie.

(13) Si elle dispose d'un cadre réglementaire globalement favorable aux entreprises, la Lituanie est plutôt mal classée pour ce qui est des conditions appliquées aux entreprises en phase de démarrage, des délais et du coût de délivrance des permis de construire et de la protection des investisseurs. Une meilleure réglementation dans ces domaines permettrait de stimuler la création d'emplois et la croissance. La réforme de la politique de concurrence améliorerait encore davantage l'environnement des affaires, mais les progrès enregistrés sont lents, notamment dans les secteurs de l'énergie et de l'alimentation de détail. La mise en place de la stratégie révisée en matière d'indépendance énergétique nationale contribuera à répondre aux problèmes de sécurité d'approvisionnement et à intensifier la concurrence dans le secteur de la production d'électricité. La mise en œuvre du troisième paquet législatif de l'UE concernant le marché du gaz et de l'électricité améliorerait la concurrence sur le marché de détail de l'énergie. Dans le secteur de l'alimentation de détail, la Lituanie a adopté en 2009 une loi interdisant aux entreprises de commerce de détail de procéder à des opérations déloyales. Toutefois, du fait entre autres de sa structure et d'une réglementation du marché inefficace, le secteur de l'alimentation de détail continue à afficher un niveau de concurrence insuffisant. La tendance à la concentration au sein du secteur de l'alimentation de détail s'est accentuée, la part des quatre plus grands distributeurs alimentaires atteignant 72 % des ventes totales en 2008.

(14) La Lituanie a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus[4]. En vue de renforcer la viabilité de ses finances publiques, ce pays va adopter des lois en vue de faciliter l'accumulation de capitaux au sein de la réserve du Trésor public en prévision des périodes économiques difficiles et encouragera une politique budgétaire

[4] De plus amples informations à ce sujet figurent dans le document SEC(2011) 723.

anti-inflationniste responsable. Un certain nombre de mesures importantes visant à réformer le système de sécurité sociale et de retraite ont également été annoncées. Les mesures pour l'emploi sont axées sur la stimulation des embauches, la lutte contre le travail illégal et non déclaré et la promotion des contrats de travail flexibles. Afin d'améliorer l'environnement commercial, un certain nombre d'assurances ont été données pour renforcer les inspections dans les entreprises, accroître la transparence et réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises. Ces engagements couvrent l'ensemble des quatre domaines du pacte. Dans l'ensemble, ils correspondent au programme de réformes présenté dans le programme de convergence et le programme national de réforme. Si elles étaient mises en œuvre, l'éventail de mesures prévues dans le domaine de l'emploi contribueraient de manière salutaire à stimuler la demande de main-d'œuvre. Ces engagements ont été évalués et pris en considération dans les recommandations.

(15) La Commission a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme de la Lituanie, ainsi que les engagements pris par ce pays dans le cadre du pacte pour l'euro plus[5]. 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 européenne par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Dans cette optique, la Commission estime qu'il sera nécessaire de définir des mesures en vue d'assurer le respect des objectifs budgétaires pour 2012. Il y a lieu de prendre également des initiatives complémentaires pour réformer le régime de retraites en vue afin d'améliorer la viabilité des finances publiques et d'encourager l'allongement des carrières professionnelles, pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, pour mettre en œuvre le train de réformes des entreprises publiques, pour améliorer l'efficacité énergétique et traiter la question des taux peu élevés de taxation de l'énergie, ainsi que pour renforcer la concurrence dans certains secteurs.

(16) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 juin 2010 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée du programme de convergence de la Lituanie pour 2011, et la recommandation figurant aux points 1) et 2) ci-dessous, en particulier, reflète son avis[6]. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Lituanie,

RECOMMANDE que la Lituanie s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1) adopter, d'ici le budget 2012, des mesures budgétaires complémentaires à caractère permanent en vue de corriger le déficit excessif; améliorer le respect des obligations fiscales et profiter pleinement de la reprise économique pour accélérer encore la réduction du déficit et les progrès dans la réalisation de l'objectif à moyen terme, à raison d'au moins 0,5 % du PIB par an; renforcer le cadre budgétaire, notamment en y instaurant à moyen terme des plafonds de dépenses contraignants et dont on peut contrôler l'application;

---

5 SEC(2011) 723.

6 Comme prévu à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

2) adopter la proposition de législation d'application concernant la réforme du système de retraite; pour accroître la participation au marché du travail, supprimer les mesures fiscales qui découragent les personnes atteignant l'âge de la retraite, ou s'en approchant, de travailler;

3) accroître la flexibilité du marché du travail en modifiant le code du travail pour le rendre plus souple et pour permettre une meilleure utilisation des contrats à durée déterminée; modifier la législation nécessaire, notamment la loi sur les prestations d'aide sociale en espèces, afin de garantir que le système d'assistance sociale ne contienne pas d'incitations à ne pas travailler;

4) mettre en œuvre, d'ici la fin de 2011, tous les aspects du train de réformes des entreprises publiques, en garantissant une différenciation des fonctions de contrôle et de réglementation, la clarté des objectifs fixés à l'entreprise, une transparence accrue et une séparation des activités commerciales et non commerciales;

5) améliorer le rendement énergétique des bâtiments par la mise en place rapide du fonds de participation, et prendre des mesures visant à transférer le poids de la fiscalité vers la consommation d'énergie, en commençant par les taxes sur l'immatriculation et la possession de véhicules de transport de passagers;

6) prendre des mesures pour améliorer les conditions applicables aux entreprises en phase de démarrage et les procédures de délivrance des permis de construire, ainsi que pour renforcer la concurrence dans les secteurs de l'énergie et du commerce de détail.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président