



Bruxelles, le 29.5.2013
COM(2013) 364 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2013
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Lettonie pour la
période 2012-2016**

{SWD(2013) 364 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2013

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Lettonie pour la période 2012-2016

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 9, 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,

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 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 doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, sur la base des propositions de la Commission, 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 membres⁴, 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, au niveau des États membres, de l'UE et de la zone

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2013) 364 final.

³ P7_TA(2013)0052 et P7_TA(2013)0053.

⁴ Décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013.

euro, 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 6 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Lettonie pour 2012 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Lettonie pour la période 2011-2015.
- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du semestre européen 2013 de coordination des politiques économiques. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶, dans lequel la Lettonie n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 14 mars 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 de prendre des mesures en faveur d'un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits 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 2013, la Lettonie a présenté son programme de convergence 2013 pour la période 2012-2016 et, le 2 mai 2013, son programme national de réforme pour 2013. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2013 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible. La croissance économique devrait connaître un léger ralentissement, à environ 4 % par an, pendant la période de programmation, tandis que les hausses de prix devraient rester modérées. En 2012, le déficit public a été ramené à un niveau nettement inférieur à la barre des 3 % du PIB et l'objectif à moyen terme (OMT) a été atteint bien plus tôt que prévu dans le programme précédent. Le programme confirme l'OMT précédent de -0,5 %, qui reflète de manière adéquate les objectifs du pacte. L'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme est de maintenir une position budgétaire structurelle fondée sur l'OMT, tout écart devant être limité à l'incidence supplémentaire de la réforme systémique des retraites. Cette réforme implique une augmentation progressive de la part des contributions de sécurité sociale transférée à un régime de retraites par capitalisation et est mise en œuvre en 2013, 2015 et 2016. Toutefois, il ressort d'une évaluation globale ayant pris pour base le solde structurel recalculé, dans laquelle ont été analysées les dépenses nettes des mesures discrétionnaires, que le solde structurel a toutes les chances de s'écarter de l'OMT de 1,0 pp du PIB en 2013, soit nettement plus que l'incidence supplémentaire de la réforme systémique des pensions, puis encore de 0,2 pp en 2014. La dette publique devrait rester nettement en deçà de 60 % pendant toute la durée de la période de programmation, passant de 40,7 % du PIB en 2012 à 44,5 % en 2013, tandis que l'État accumule des actifs pour le remboursement de la dette, et se réduit à partir de 2014 à mesure que les remboursements prennent effet, pour atteindre 34,6 % à la fin

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

de la période de programmation. La loi sur la discipline budgétaire a été approuvée par le Parlement letton en janvier 2013 et est entrée en vigueur au mois de mars 2013. Si elle est effectivement mise en œuvre, la nouvelle loi renforcera considérablement le cadre budgétaire de la Lettonie, en créant un mécanisme efficace de limitation de la croissance des dépenses en période de conjoncture économique favorable et en servant de base à une budgétisation pluriannuelle fondée sur des règles.

- (9) La Lettonie a réduit sa fiscalité du travail et prévoit de prendre d'autres mesures à cet égard en 2014 et en 2015. Toutefois, le coin fiscal sur les bas salaires compte parmi les plus importants de l'Union, ce qui indique la nécessité d'un calibrage approprié de la politique fiscale en vue de stimuler l'emploi des personnes peu qualifiées. De plus, en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail vers les taxes foncières récurrentes et les taxes sur l'utilisation des ressources naturelles ou autres, il devrait être possible d'améliorer le solde structurel. Les taxes environnementales restent relativement peu développées et sont largement dominées par les taxes sur les carburants, tandis que la taxation d'autres sources d'énergie, de la pollution et de l'utilisation des ressources naturelles est inférieure à la moyenne de l'Union. L'élargissement de l'assiette fiscale aux fins d'inclure d'autres sources de fiscalité environnementale devrait contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux. Le gouvernement a intensifié ses efforts pour lutter contre l'économie informelle et devrait poursuivre dans cette voie.
- (10) Alors que l'ajustement structurel post-crise a été couronné de succès, l'expérience d'une alternance de forte expansion et de récession particulièrement marquée justifie un suivi de la croissance future du crédit et de la stabilité du financement bancaire lié à l'afflux de dépôts étrangers par des politiques micro et macroprudentielles.
- (11) La Lettonie a pris un certain nombre de mesures pour lutter contre le fort taux de chômage de longue durée et de chômage des jeunes. Le financement et la couverture des politiques actives du marché du travail ont été renforcés en 2013 par rapport à 2012 et de nouvelles mesures sont mises en œuvre, dont l'établissement du profil des chômeurs et l'amélioration de l'aide à la recherche d'emploi. Néanmoins, le chômage de longue durée et le chômage des jeunes restent très élevés, l'activation des chômeurs et des bénéficiaires de prestations est faible et l'accès aux services sociaux médiocre. Il est à craindre que le système d'enseignement et de formation professionnels ne soit pas capable de donner à la main-d'œuvre des qualifications d'une qualité suffisante et l'offre de formations de bonne qualité en milieu professionnel est limitée. L'établissement d'une fonction d'orientation de carrière globale et la poursuite de la mise en œuvre des réformes dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels, en particulier l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité de la formation et de l'apprentissage en milieu professionnel, sont nécessaires.
- (12) Une forte proportion de la population lettonne est menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale (40 %), et la situation est encore plus grave chez les enfants (43,6 %). Globalement, le taux de risque de pauvreté a enregistré une légère augmentation en 2012, ce qui indique que la croissance ne se traduit pas automatiquement par une réduction de la pauvreté. Des politiques ciblées sont dès lors nécessaires. La Lettonie a pris certaines mesures pour lutter contre la pauvreté des chômeurs et des enfants. On constate toutefois une action directe moins marquée aux fins de la prise en charge des problèmes relatifs au système d'assistance sociale, notamment pour ce qui concerne la transparence, l'adéquation et la couverture des prestations et les mesures d'activation des bénéficiaires de prestations, qui sont insuffisantes. L'absence de marge budgétaire a conduit la Lettonie à baisser le niveau du revenu minimum garanti et à supprimer le financement public des prestations de revenu minimum garanti. Il est probable que ces

décisions aggraveront les situations d'extrême pauvreté et exacerberont les inégalités d'accès à l'assistance sociale qui existent entre les collectivités locales, tout en réduisant les incitations de l'administration centrale à investir dans l'élaboration de mesures et le contrôle de l'assistance sociale. Il est important de surveiller les effets de ces décisions pour prévenir toute détérioration de la situation.

- (13) La Lettonie a proposé une réforme ambitieuse qui devrait avoir d'importantes retombées positives sur la qualité de son système d'enseignement supérieur. Cette réforme prévoit une révision de la procédure d'accréditation, la séparation des fonctions académiques et des fonctions administratives dans les universités, l'élaboration d'un nouveau modèle de financement et une consolidation des établissements d'enseignement supérieur. Elle n'en est encore qu'à ses débuts et doit être mise en œuvre de façon satisfaisante pour que les effets positifs prévus se concrétisent. De plus, en 2013, l'efficacité des instituts scientifiques et de leurs stratégies de développement fera l'objet d'une évaluation. Cette évaluation importante devrait permettre d'étayer la future réforme et le mode de financement des instituts scientifiques, au service d'un renforcement de l'innovation en Lettonie.
- (14) La Lettonie a présenté des mesures d'économie d'énergie pour les principaux secteurs de l'économie. Selon les prévisions, dans les prochaines années, plus de 70 % des économies d'énergie seront réalisées dans le secteur du bâtiment. Cependant, la mise en œuvre des projets d'isolation des logements avance lentement et le nombre de projets achevés reste peu élevé par rapport au parc immobilier, ce qui entraîne des pertes d'énergie considérables. Les gains d'efficacité possibles dans ce domaine sont importants puisque l'intensité énergétique des ménages lettons figurait parmi les plus élevées de l'Union en 2010. En 2012, la Lettonie a progressé sur ce terrain en ouvrant son marché de l'électricité à la concurrence et à la participation aux marchés régionaux. La passation de marchés par entente directe avec les fournisseurs d'électricité est couramment pratiquée dans le milieu des entreprises et est introduite sur une base volontaire pour les ménages. La Lettonie devrait intégrer la bourse de l'électricité Nord Pool Spot en juin 2013. Aucun progrès n'a en revanche été réalisé dans l'ouverture du marché du gaz naturel et la dépendance à l'égard d'une seule source prévaut en Lettonie. Les autorités doivent également faire face à des négociations difficiles concernant la propriété et la gestion de l'installation de stockage de gaz, question qui revêt une importance considérable pour le bon fonctionnement du marché régional du gaz.
- (15) Le système judiciaire letton se caractérise par un manque d'efficacité du système de justice civile. Le système cumule plusieurs facteurs défavorables, tels que la lenteur des procédures de règlement des affaires civiles et commerciales en première instance et le taux peu élevé de liquidation des dossiers, qui entraîne un arriéré judiciaire. Les délais de jugement des affaires sont particulièrement longs en ce qui concerne les procédures d'insolvabilité. Qui plus est, un grand nombre d'affaires ne sont pas résolues en première instance, ce qui entraîne des retards à tous les niveaux, jusqu'à celui de la Cour suprême. Des mesures positives destinées à améliorer l'efficacité et la qualité du système ont été prises récemment, mais il est trop tôt pour en évaluer l'incidence. Il est particulièrement important d'accorder une attention suffisante aux politiques de gestion des ressources humaines du pouvoir judiciaire. Une participation renforcée du Conseil de la magistrature, une remise à plat du rôle de l'encadrement au sein de l'appareil judiciaire et une formation plus poussée des juges pourraient contribuer à améliorer la qualité du système judiciaire. Des modifications de la loi sur l'insolvabilité ont été proposées à la fin de 2012. Elles ont toutefois une portée limitée

et ne permettent pas de combler les lacunes de la loi dans tous leurs aspects. Par exemple, des problèmes ont été constatés en ce qui concerne la mise en œuvre pratique de la loi, et en particulier le rôle des administrateurs judiciaires, leurs responsabilités par rapport aux juges et la liquidation effective des actifs, ainsi que les questions liées aux cas d'insolvabilité personnelle, qui doivent également être traitées.

- (16) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a effectué une analyse complète de la politique économique de la Lettonie. Elle a évalué le programme de convergence 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'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Ses recommandations dans le cadre du semestre européen se reflètent dans les recommandations 1 à 6 ci-après.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Lettonie et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁷,

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, au cours de la période 2013-2014:

1. à renforcer sa stratégie budgétaire pour faire en sorte que l'écart par rapport à l'OMT ne reflète que l'incidence supplémentaire de la réforme systématique des pensions; dans le cadre de cette stratégie, à réduire la fiscalité pesant sur les bas salaires en la réorientant vers des domaines tels que les droits d'accises, les taxes foncières récurrentes et/ou les taxes environnementales; à poursuivre ses efforts visant à améliorer le respect des règles fiscales et à lutter contre l'économie souterraine; à continuer de renforcer son cadre budgétaire par la mise en œuvre effective de la loi sur la discipline budgétaire et de la budgétisation pluriannuelle;
2. à lutter contre le chômage de longue durée et le chômage des jeunes en augmentant la couverture et l'efficacité des politiques actives du marché du travail et des services sociaux ciblés; à améliorer l'employabilité des jeunes, par exemple grâce à une garantie pour la jeunesse, à mettre en place une fonction d'orientation de carrière globale, à mettre en œuvre des réformes dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels et à améliorer la qualité et l'accessibilité de l'apprentissage;
3. à remédier aux taux élevés de pauvreté en réformant l'assistance sociale pour en améliorer la couverture, en améliorant l'adéquation des prestations et en renforçant les mesures d'activation à l'intention des bénéficiaires de prestations; à renforcer les mécanismes de prestation de manière à réduire effectivement la pauvreté des enfants;
4. à mettre en œuvre les réformes prévues dans le domaine de l'enseignement supérieur en ce qui concerne, notamment, l'établissement d'un modèle de financement récompensant la qualité, la refonte du système d'accréditation, la consolidation des établissements et la promotion de l'internationalisation; à prendre d'autres mesures pour moderniser les instituts de recherche à la lumière des résultats de l'évaluation indépendante en cours;
5. à poursuivre l'amélioration de l'efficacité énergétique, notamment celle des constructions résidentielles et des réseaux de chauffage urbain, à créer des incitations à la réduction des coûts énergétiques et à réorienter la consommation vers des

⁷ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

produits économes en énergie; à améliorer la connectivité avec les réseaux énergétiques de l'Union et à prendre des mesures en faveur d'une libéralisation du marché du gaz naturel, comprenant notamment des règles claires en matière d'accès des tiers aux capacités de stockage;

6. à achever les réformes en cours visant à améliorer l'efficacité et la qualité du système judiciaire et à réduire l'arriéré et la longueur des procédures, y compris dans le cas des affaires d'insolvabilité; à mettre en place une politique de ressources humaines exhaustive et à prendre des mesures pour mettre en œuvre les lois sur la médiation et rationaliser le système d'arbitrage.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président