

Bruxelles, le 18.5.2016
COM(2016) 334 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2016
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2016**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2016

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 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 5, 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,

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 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁴, qui marque le lancement du semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁵, dans lequel la Lettonie n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro⁶. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016. En tant que pays dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2016) 334.

³ P8 TA(2016)0058, P8 TA(2016)0059, et P8 TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

économies de l'Union économique et monétaire, la Lettonie devrait veiller à mettre en œuvre cette recommandation intégralement et en temps utile.

- (2) Le rapport 2016 pour la Lettonie⁷ a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par la Lettonie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et en vue de la réalisation de ses objectifs nationaux au titre d'Europe 2020.
- (3) Le 14 avril 2016, la Lettonie a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de stabilité pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013, 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 structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁸.
- (5) Dans son programme de stabilité pour 2016, la Lettonie a demandé à pouvoir s'écarter temporairement de 0,5 % du PIB de la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017 afin de tenir compte des réformes structurelles majeures qui auront des effets positifs sur la viabilité à long terme des finances publiques; il s'agit notamment de la réforme en cours du secteur de la santé fondée sur la stratégie en matière de santé pour la période 2014-2020. Les modalités de la réforme sont résumées dans le programme de stabilité. L'objectif est de porter le financement public du secteur de la santé à 4 % du PIB d'ici 2020, contre 3 % du PIB en 2015. La mise en œuvre intégrale de la réforme devrait permettre d'augmenter l'emploi de 0,6 % et le niveau du PIB de 2,2 % d'ici 2023, ce qui aura un effet positif sur la viabilité à long terme des finances publiques. L'incidence positive sur la croissance et la viabilité à long terme des finances publiques est jugée plausible. On peut considérer, au stade actuel, que la Lettonie remplit les conditions pour bénéficier de l'écart temporaire en 2017, pour autant qu'elle mette en œuvre de manière adéquate les réformes convenues, lesquelles feront l'objet d'un suivi dans le cadre du semestre européen. Toutefois, l'écart temporaire autorisé est subordonné au respect intégral de la valeur minimale (à savoir, un déficit structurel de 1,7 % du PIB). En conséquence, les prévisions du printemps 2016 de la Commission tablent sur une possibilité d'autoriser un écart temporaire supplémentaire de 0,1 % du PIB en 2017.
- (6) La Lettonie fait actuellement l'objet du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2016, le gouvernement annonce son intention de réduire progressivement le déficit nominal à 0,5 % du PIB en 2019. L'ajustement prévu pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme — un déficit de 1 % du PIB en termes structurels — tient compte des écarts demandés en lien avec la réforme systémique des retraites en 2017 et en 2018 et la réforme structurelle

⁷ COM(2016) 82 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

majeure du secteur de la santé au cours de la période 2017-2019. Selon le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter à 40 % en 2016 avant de revenir à 38 % en 2018. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent ces projections budgétaires est plausible. Cependant, le gouvernement n'a pas suffisamment précisé quelles mesures il entendait prendre pour atteindre les objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2017. D'après les prévisions du printemps 2016 de la Commission, l'évaluation globale fait apparaître un risque d'écart en 2016 et, dans l'hypothèse de politiques inchangées, en 2016 et 2017 considérées conjointement. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil est d'avis que la Lettonie devrait dans l'ensemble respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Néanmoins, des mesures supplémentaires seront nécessaires pour assurer la conformité avec ce pacte en 2016.

- (7) L'offre de main-d'œuvre est limitée par la baisse de la population en âge de travailler, cependant que les salaires augmentent davantage que la productivité, ce qui pourrait compromettre la compétitivité des coûts. Des mesures destinées à augmenter l'employabilité et à améliorer le capital humain sont donc nécessaires pour soutenir la compétitivité.
- (8) En Lettonie, le pourcentage de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale est un des plus élevés de l'Union. Des travaux préparatoires sont en cours pour instaurer un niveau de revenu minimal, mais, en raison des coûts budgétaires, sa mise en œuvre est incertaine et son caractère universel, limité. En outre, l'adéquation des prestations d'assistance sociale ne s'est pas améliorée depuis 2009, ce qui empêche une diminution efficace de la pauvreté. La réforme du niveau de revenu minimal devrait réduire la fragmentation actuelle des prestations sociales et avoir un effet incitatif sur l'emploi.
- (9) La portée des mesures d'activation reste faible, en particulier pour les chômeurs de longue durée. En conjonction avec des services de santé de qualité médiocre et des services sociaux insuffisants, cela compromet une réintégration effective sur le marché du travail. L'amélioration de l'accès aux mesures d'activation stimulerait l'emploi.
- (10) Le faible niveau de financement de la santé publique, des faiblesses structurelles spécifiques, la forte participation financière des patients et un rapport coût-efficacité perfectible ont pour conséquence d'exclure une grande partie de la population du système de santé. Si l'accès aux soins de santé pour des cas médicaux critiques a été reconnu comme prioritaire, les contraintes financières limitent l'offre de services en général.
- (11) Alors qu'elle a progressé dans la réforme du système d'enseignement supérieur, en prévoyant des incitations qui récompensent la qualité et en créant un système d'accréditation indépendant, la Lettonie doit améliorer son enseignement et sa formation professionnels, ce qui passe notamment par une réforme des programmes et la création d'un cadre réglementaire pour les systèmes d'apprentissage, afin d'en améliorer la qualité et la disponibilité. Les partenaires sociaux peuvent contribuer à la mise en place de ces programmes d'apprentissage, comme indiqué dans la loi sur l'enseignement professionnel.
- (12) Les investissements sont freinés par des problèmes liés à l'innovation, des lacunes dans l'environnement des affaires et la diminution de la taille de la population active. Le manque de dynamisme de l'innovation et la fragmentation de la base de recherche

entravent une transition rapide et efficace de la Lettonie vers des activités à plus haute valeur ajoutée et à plus forte intensité de connaissances. La faible protection des investisseurs en cas d'application du système d'insolvabilité, associée à des facteurs d'inefficacité dans l'administration publique, fait également obstacle aux investissements.

- (13) Le gouvernement a pris des mesures pour réduire la fragmentation de la base de recherche publique, améliorer sa qualité et renforcer la capacité d'innovation des entreprises. Malgré les progrès réalisés, les investissements tant publics que privés dans la recherche et l'innovation restent très bas par rapport à la moyenne de l'UE. Il faut continuer à consolider la base de recherche tout en augmentant parallèlement le nombre de chercheurs et la qualité de la recherche. La mise en œuvre intégrale des réformes fondées sur la stratégie de spécialisation intelligente et la pleine exploitation des instruments existants encourageraient les investissements privés dans l'innovation.
- (14) Étant donné le faible taux de recouvrement des avoirs et la maigre surveillance exercée sur les administrateurs judiciaires, le régime d'insolvabilité est perçu par les entreprises comme un obstacle à l'investissement.
- (15) La Lettonie a pris plusieurs initiatives réussies pour améliorer l'efficacité et la qualité du système judiciaire. Toutefois, malgré son caractère exhaustif, le régime de prévention des conflits d'intérêts applicable aux agents publics est complexe et rigide, et privilégie le respect formel par rapport au fond des affaires concernées. En outre, le bureau de prévention de la corruption a été affaibli par des tensions internes, ce qui a eu pour conséquence de le déstabiliser et d'entamer la confiance de la population dans son fonctionnement et sa volonté de donner la priorité aux affaires emblématiques.
- (16) Le manque d'efficacité répandu dans l'administration publique, dû en grande partie à la forte rotation du personnel, le retard pris par la réforme des services publics et les déficiences dans la gestion des projets ne sont pas propices aux investissements. Les rémunérations du secteur public ne sont pas suffisamment liées aux responsabilités exercées.
- (17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lettonie, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que 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 viable en Lettonie, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'UE, vu la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁹,

⁹

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

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, en 2016 et 2017:

1. à faire en sorte que l'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et 2017 se limite à la possibilité qui lui est accordée en lien avec la réforme systémique des retraites et la réforme structurelle majeure du secteur de la santé; à réduire le coin fiscal pour les bas salaires, en tirant parti d'une réforme fiscale propice à la croissance qui privilégie les taxes environnementales et les impôts fonciers, et en améliorant le respect des obligations fiscales;
2. à améliorer l'adéquation des prestations d'aide sociale et à renforcer les mesures qui aident les bénéficiaires à trouver un emploi et à le conserver, notamment par un élargissement du champ d'application des mesures d'activation; à accélérer la réforme des programmes de l'enseignement professionnel, à mettre en place, en y associant les partenaires sociaux, un cadre réglementaire pour les systèmes d'apprentissage, et à en accroître l'offre; à améliorer l'accessibilité, la qualité et l'efficacité au regard des coûts du système de soins de santé;
3. à poursuivre la consolidation des institutions de recherche et à prévoir des mesures encourageant l'investissement privé dans l'innovation; à renforcer le régime de prévention des conflits d'intérêts et à mettre en place un cadre juridique commun pour tous les employés du secteur public; à responsabiliser davantage les administrateurs judiciaires et à les soumettre à une supervision publique plus étroite.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*