



Bruxelles, le 22.5.2017
COM(2017) 513 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2017
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2017**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2017

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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁴, qui marque le lancement du semestre européen 2017 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, 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'a pas été mentionnée parmi les États membres qui feraient 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 euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017 et adoptée par le Conseil le 21 mars 2017⁶.
- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Lettonie devrait veiller à

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2017) 513 final

³ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 et P8_TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ JO C 92 du 24.3.2017, p. 1.

mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, qui est prise en compte dans les recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous.

- (3) Le rapport 2017 pour la Lettonie⁷ a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par la Lettonie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par ce pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 20 avril 2017, la Lettonie a présenté son programme national de réforme pour 2017 et son programme de stabilité pour 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (5) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans les programmes des États membres relevant des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) couvrant la période 2014-2020. Comme le prévoit la législation régissant les Fonds ESI⁸, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations par pays pertinentes, la Commission peut demander à un État membre de revoir et de modifier ses programmes pertinents relevant des Fonds ESI. La Commission a fourni des lignes directrices complémentaires sur l'application de ces règles⁹.
- (6) La Lettonie relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2017, le gouvernement prévoit une détérioration du déficit nominal, celui-ci passant d'une position équilibrée en 2016 à un déficit de respectivement 0,8 % du PIB et 1,6 % du PIB en 2017 et 2018, par suite d'une importante réforme fiscale, suivie d'une amélioration entraînant un déficit de 0,5 % du PIB en 2020. Le programme de stabilité estime que le solde structurel devrait se détériorer, passant de 0,2 % du PIB en 2016 à -1,7 % du PIB en 2018, pour atteindre -0,8 % du PIB en 2020. Cette trajectoire correspond à l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 1 % du PIB, ainsi qu'aux écarts autorisés sur la base de la réforme des retraites et de la clause de réforme structurelle pour le secteur des soins de santé. Le solde structurel recalculé¹⁰ devrait passer de -1,9 % du PIB en 2017 à -2,3 % du PIB en 2018, avant de diminuer pour atteindre -0,2 % du PIB en 2020. D'après le programme de stabilité, le ratio de la dette publique au PIB devrait stagner autour de 40 % du PIB. Les projections de croissance du PIB avancées dans le programme sont globalement conformes aux prévisions de la Commission pour 2017, mais semblent particulièrement optimistes pour 2018.
- (7) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé à la Lettonie de faire en sorte que l'écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017 se limite aux possibilités qui lui étaient accordées en lien avec la réforme systémique des retraites et la réforme

⁷ SWD(2017) 79 final.

⁸ Article 23 du 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.

⁹ COM(2014) 494 final.

¹⁰ Solde corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures exceptionnelles et temporaires, recalculé par les services de la Commission en utilisant la méthode commune.

structurelle majeure du secteur de la santé. Compte tenu de ces possibilités, une détérioration du solde structurel de 1,0 % du PIB tout au plus serait autorisée en 2017. Sur la base des prévisions du printemps 2017 de la Commission, la Lettonie devrait satisfaire à cette exigence en 2017. En 2018, la Lettonie devrait atteindre son objectif à moyen terme, compte tenu de la possibilité liée à la mise en œuvre de la réforme systémique des retraites accordée pour 2016 et de celle liée à la réforme structurelle accordée pour 2017, les écarts temporaires étant reconduits sur une période de trois ans. Eu égard aux prévisions du printemps 2017 de la Commission, cela correspond à un taux maximal de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes¹¹ de 6,0 % en 2018, soit une détérioration du solde structurel de 0,3 % du PIB. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Lettonie risquerait de s'écarter sensiblement de cette exigence. De manière générale, le Conseil est d'avis que des mesures supplémentaires seront nécessaires en 2018 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

- (8) Les inégalités de revenus sont élevées en Lettonie. Le ratio entre les revenus des 20 % des ménages les plus riches et ceux des 20 % les plus pauvres s'établissait à 6,5 en 2015, parmi les plus élevés de l'UE, même si ce chiffre a légèrement diminué en 2016. La différence entre les inégalités de revenus avant et après impôts et transferts sociaux est parmi les plus faibles dans l'UE. Le système fiscal letton est moins progressif que dans d'autres États membres de l'UE, ce qui contribue au niveau élevé d'inégalité et à la pauvreté des travailleurs. Le coin fiscal pesant sur les bas salaires reste parmi les plus élevés de l'UE, tandis que les recettes potentielles de taxes moins préjudiciables à la croissance sont sous-exploitées. La faible part des recettes fiscales dans le PIB limite les ressources pour une fourniture durable de services publics. En dépit de quelques progrès réalisés en matière de lutte contre l'évasion fiscale, le respect des obligations fiscales reste un problème majeur. L'introduction d'une réforme fiscale a été annoncée dans le programme de stabilité. Parmi les principales mesures figurent une diminution du taux normal de l'impôt sur le revenu de 23 % à 20 %, une hausse de l'abattement de base différencié en fonction du revenu, l'introduction d'un taux de l'impôt sur les sociétés de 0 % pour les bénéfices réinvestis et l'alignement des taux de l'impôt sur le capital au niveau de 20 %. Cette réforme répond à la recommandation par pays dans la mesure où elle réduit le coin fiscal pesant sur les bas salaires. Elle est cependant limitée en ce qui concerne le déplacement de la fiscalité vers des sources moins préjudiciables à la croissance et la réalisation de l'objectif énoncé consistant à accroître la part des recettes fiscales dans le PIB.
- (9) Les faiblesses constatées dans les filets de sécurité sociale de base contribuent aux niveaux élevés de pauvreté et d'inégalité, notamment pour les personnes handicapées et les personnes âgées. Le taux de pauvreté des personnes handicapées est parmi les plus élevés d'Europe. La faible adéquation des prestations d'assistance sociale, qui n'a pas connu d'amélioration depuis 2009, et des pensions ne procure pas une protection efficace contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'absence de réforme du niveau minimal de revenu, annoncée en 2014 mais jamais mise en œuvre, a une

¹¹ Les dépenses publiques nettes sont constituées des dépenses publiques totales, à l'exclusion des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes et les augmentations de recettes au titre de la loi sont prises en compte. Les mesures ponctuelles tant du côté des recettes que de celui des dépenses font l'objet d'une compensation.

incidence négative sur les ménages les plus pauvres, bien que des projets à moyen terme en matière de revenu minimum soient en préparation.

- (10) Dans un contexte de diminution de la population active, la croissance de l'emploi a été faible, alors que le chômage ne reculait que lentement. Les perspectives d'emploi sont meilleures dans les centres d'activité économique et pour les travailleurs hautement qualifiés, tandis que le chômage est plus répandu parmi les travailleurs peu qualifiés et ceux vivant dans les zones rurales. Dans ce contexte, une mise à niveau des compétences de la main-d'œuvre contribuera à remédier à ces problèmes. Cependant, même si l'attractivité de l'enseignement professionnel s'est renforcée, la réforme des programmes visant à aligner l'enseignement sur les besoins de compétences actuels a fait des progrès limités. Le cadre réglementaire pour la formation par le travail a été mis en place et une participation active des partenaires sociaux et des entreprises à sa mise en œuvre est garantie. En outre, la participation des chômeurs à des mesures actives du marché du travail est inférieure à celle de la plupart des autres États membres de l'UE, mais des mesures ont été prises afin d'améliorer cette situation et elles méritent d'être mises en œuvre. Le taux de participation à des actions d'apprentissage tout au long de la vie reste faible.
- (11) Bien que les autorités lettonnes aient lancé avec succès les réformes pertinentes du système de soins de santé, les fortes contributions personnelles des patients, les longues listes d'attente, le faible niveau des dépenses publiques et une répartition inefficace des services limitent l'accès aux soins de santé. Le contrôle par contingent des dépenses publiques entraîne un retard dans les traitements et les patients doivent soit attendre longtemps, soit payer les services directement, ce qui laisse une partie de la population avec des besoins non satisfaits en matière de soins de santé. Des premières mesures ont été prises pour réformer le système d'assurance qualité et les progrès doivent se poursuivre en vue d'améliorer les résultats pour les patients et la population. Certaines avancées sont observées en ce qui concerne le renforcement de l'efficacité du système de soins de santé, mais il est nécessaire de poursuivre la rationalisation du secteur hospitalier, d'améliorer l'accès aux soins ambulatoires et primaires et d'accroître l'efficacité du lien entre répartition budgétaire, d'une part, et qualité et coût du service, d'autre part.
- (12) Les autorités lettonnes ont tendance à recourir régulièrement à des procédures de passation de marchés publics pour les achats effectués dans le secteur des soins de santé, mais de nouveaux gains d'efficacité pourraient être réalisés grâce à une utilisation régulière de la passation électronique de marchés et des achats centralisés, ce qui renforcerait la transparence et l'efficacité des dépenses publiques.
- (13) Les lacunes constatées dans la qualité de la réglementation et le faible niveau d'efficacité et d'efficacité de l'administration publique ont une incidence négative sur l'environnement des entreprises. En 2016, le gouvernement a présenté un ambitieux plan de réformes pour un secteur public plus rationnel et plus professionnel, visant à accroître l'efficacité grâce à des réductions de personnel et à la centralisation des fonctions de soutien, au renforcement des rémunérations basées sur les performances et à l'amélioration de la transparence. Ce plan est limité à l'administration centrale, alors que d'importants gains d'efficacité pourraient également être réalisés au niveau municipal.
- (14) La corruption continue de peser sur l'environnement des entreprises en Lettonie et le système de prévention des conflits d'intérêts reste rigide et formaliste, les vérifications étant insuffisantes. Bien que la réforme du système d'insolvabilité ait

dans une large mesure été menée à bien, sa mise en œuvre effective doit être soigneusement contrôlée de façon à remédier au nombre limité de cas de restructuration et au faible taux de recouvrement des actifs.

- (15) Des réformes de grande ampleur de l'enseignement supérieur et de la recherche publique ont été lancées au cours des trois dernières années, en vue de regrouper les instituts de recherche et d'accroître la qualité et la pertinence de leurs réalisations. Cependant, la gouvernance et la structure organisationnelle du financement de la recherche publique lettone demeurent inefficaces, les fonctions de financement étant dispersées entre de nombreuses institutions. L'inefficacité du financement de la recherche publique se traduit par un niveau très faible de performance scientifique, un déficit de ressources humaines qualifiées dans les secteurs public et privé et de faibles niveaux de coopération public-privé. L'intensité de R&D des entreprises lettones reste l'une des plus faibles de l'UE.
- (16) 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 2017 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'Union européenne, vu la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et son avis¹² est pris en compte, en particulier, dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, en 2017 et 2018:

1. à mettre en œuvre sa politique budgétaire dans le respect des exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ce qui implique d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme en 2018, compte tenu des possibilités liées à la mise en œuvre de la réforme systémique des retraites et des réformes structurelles, pour laquelle un écart temporaire est autorisé; à réduire la fiscalité applicable aux bas salaires en la déplaçant vers d'autres sources moins préjudiciables à la croissance et en améliorant le respect des obligations fiscales;
2. à renforcer l'adéquation du filet de sécurité sociale et à mettre à niveau les compétences de la main-d'œuvre en accélérant la réforme des programmes dans l'enseignement professionnel; à améliorer l'accès aux soins de santé et leur rapport coût-efficacité, notamment par une réduction des contributions personnelles des patients et des longues périodes d'attente;
3. à accroître l'efficacité et la responsabilité dans le secteur public, notamment en simplifiant les procédures administratives et en renforçant le régime de prévention des conflits d'intérêts, y compris pour les administrateurs judiciaires.

¹² Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*