



Bruxelles, le 12 juin 2017
(OR. en)

9303/17

ECOFIN 406
UEM 155
SOC 386
EMPL 300
COMPET 403
ENV 502
EDUC 230
RECH 186
ENER 225
JAI 485

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	ST 9247/17 ECOFIN 377 UEM 126 SOC 355 EMPL 270 COMPET 372 ENV 472 EDUC 200 RECH 156 ENER 196 JAI 447 - COM(2017) 514 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie pour 2017

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, revu et approuvé par plusieurs comités du Conseil, sur la base de la proposition de la Commission COM(2017) 514 final.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie 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 européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

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,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

considérant ce qui suit:

- (1) Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2017 pour la 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 du Parlement européen et du Conseil², le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Lituanie 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 euro, qui a été approuvée par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 21 mars 2017, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée "recommandation pour la zone euro")³.
- (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 Lituanie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort de la recommandation figurant au point 2) ci-dessous.
- (3) Le rapport 2017 pour la Lituanie a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par la Lituanie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) La Lituanie a présenté son programme national de réforme pour 2017 le 27 avril 2017 et son programme de stabilité pour 2017, le 28 avril 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

² Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

³ JO C 92 du 24.3.2017, p. 1.

- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁴, 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 ladite disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des fonds ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) La Lituanie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2017, le gouvernement prévoit une amélioration du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 0,4 % du PIB en 2017 à un excédent de 1,3 % du PIB en 2020. Il est prévu que l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit de 1 % du PIB en termes structurels, soit atteint avec de la marge tout au long de la période de programmation. La trajectoire d'ajustement autorisée tient compte de la réforme systémique des retraites à compter de 2016 et, en 2017, des grandes réformes structurelles supplémentaires touchant le marché du travail et les retraites. Selon le programme de stabilité pour 2017, le ratio de la dette publique au PIB devrait passer de 40,2 % en 2016 à 33,8 % en 2020. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière d'excédent à partir de 2018 ne sont pas suffisamment détaillées.

⁴ 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).

- (7) Dans son programme de stabilité pour 2017, la Lituanie a demandé à bénéficier de l'écart temporaire de 0,5 % du PIB dans le cadre du volet préventif, en vertu de la "position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance", approuvée par le Conseil ECOFIN en février 2016 dans la perspective de la mise en œuvre prévue d'importantes réformes structurelles qui auront une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques. En particulier, il s'agit d'améliorer la viabilité du système des retraites par un renforcement de l'indexation et un allongement graduel de la période de cotisation. Toutefois, les réformes ne sont pas allées jusqu'à établir un lien automatique entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie. Par ailleurs, les réformes modernisent les relations de travail en introduisant de nouveaux types de contrats de travail, des délais de préavis plus courts, une baisse des indemnités de licenciement et de départ et des horaires de travail plus souples. Elles visent également à renforcer la couverture et l'adéquation des prestations de chômage et de sécurité sociale, à étendre le champ d'application des politiques d'intervention sur le marché du travail et à réduire le niveau du travail non déclaré et non couvert par une assurance. Les autorités estiment que les réformes ont une incidence positive sur la viabilité des finances publiques en générant une réduction annuelle moyenne des dépenses de retraite pouvant atteindre 3,8 % du PIB à long terme, tandis que le volet marché du travail de la réforme pourrait aboutir à une augmentation du nombre annuel moyen de salariés pouvant aller jusqu'à 10 %, ce qui semble être une supposition globalement plausible. Dès lors, si elle est mise en œuvre intégralement et en temps voulu, cette réforme aura une incidence positive sur la viabilité des finances publiques. Sur cette base, on peut considérer, au stade actuel, que la Lituanie 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, compte tenu de la nécessité de veiller à ce que la valeur minimale (à savoir, un déficit structurel de 1,5 % du PIB) continue à être respectée, ainsi que de la possibilité précédemment accordée au titre de la clause relative à la réforme systémique des retraites (0,1 % du PIB), la Lituanie peut actuellement être considérée comme pouvant bénéficier d'un écart temporaire supplémentaire de 0,4 % du PIB en 2017, ce qui est légèrement inférieur au pourcentage demandé de 0,5 % du PIB.

- (8) Le 12 juillet 2016, le Conseil avait recommandé que la Lituanie garantisse, pour 2017, que l'écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme se limite à la possibilité qui lui est accordée en raison de la réforme systémique des retraites⁵. Compte tenu des possibilités octroyées pour 2016 en raison de la réforme des retraites et de l'écart temporaire accordé pour 2017 en raison de la mise en œuvre des réformes structurelles, une détérioration du solde structurel de 1,3 % du PIB en 2017 serait autorisée. Il ressort des prévisions du printemps 2017 de la Commission que la Lituanie devrait se conformer à cette exigence en 2017. Compte tenu des possibilités accordées pour 2016 en raison de la mise en œuvre de la réforme systémique des retraites et pour 2017 en raison de la mise en œuvre de la réforme structurelle, la Lituanie devrait être en mesure d'atteindre en 2018 son objectif à moyen terme, étant donné que des écarts temporaires auront été reportés d'année en année sur une période de trois ans. Sur la base des prévisions du printemps 2017 de la Commission, cette situation est compatible avec un taux de croissance nominale maximal des dépenses publiques primaires nettes⁶ de 6,4 % en 2018, ce qui correspond à une détérioration du solde structurel de - 0,6 % du PIB. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Lituanie devrait se conformer à cette exigence en 2018. Globalement, le Conseil estime que la Lituanie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2017 et 2018.
- (9) À la suite de la dernière augmentation du salaire minimum non imposable, la charge fiscale pesant sur les bas salaires a été considérablement réduite ces dernières années et est maintenant proche de la moyenne de l'Union. Dans le même temps, la compensation des augmentations d'impôts est restée modeste et les recettes fiscales demeurent par conséquent, en pourcentage du PIB, parmi les plus faibles de l'Union, ce qui limite la capacité de la Lituanie à régler les difficultés qu'elle connaît sur le plan social. Le faible niveau des recettes fiscales s'explique par la part relativement importante de l'économie souterraine et le montant relativement faible des recettes provenant des taxes environnementales et de l'imposition du capital.

⁵ La Lituanie est autorisée à s'écarter de son objectif budgétaire à moyen terme en 2017 et en 2018 grâce à la possibilité accordée pour 2016 au titre de la clause pour réforme systémique des retraites, étant donné que les écarts temporaires sont reportés d'année en année sur une période de trois ans.

⁶ Les dépenses publiques nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées 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 ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (10) Bien que la Lituanie ait accompli des progrès ces dernières années afin d'améliorer la perception de la TVA, elle présente un écart de TVA parmi les plus élevés de l'Union. La sous-déclaration des salaires contribue au problème du faible taux de recouvrement de l'impôt. Renforcer le respect des obligations fiscales permettrait d'accroître les recettes budgétaires et d'améliorer l'équité du système fiscal et l'efficacité de l'économie.
- (11) La hausse du rapport de dépendance économique des personnes âgées devrait s'intensifier et, dans le cadre réglementaire existant en matière de retraites, on prévoit que les dépenses consacrées aux pensions, en pourcentage du PIB, progresseront d'environ 50 % d'ici à la fin des années 2030. Il est essentiel d'instituer un lien entre les prestations de retraite et l'espérance de vie afin de limiter la pression qu'exerceront les dépenses consacrées aux retraites sur les finances publiques.
- (12) La Lituanie a reporté l'entrée en vigueur de son nouveau code du travail et d'autres textes législatifs relatifs à son nouveau modèle social. Cela lui donne la possibilité de garantir un bon équilibre entre flexibilité et sécurité dans les relations de travail. La forte proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, ainsi que les inégalités de revenu croissantes, restent des défis de taille à relever pour la Lituanie. Le ratio entre les revenus des 20 % des ménages les plus riches et des 20 % des ménages les plus pauvres est passé de 5,3 en 2012 à 7,5 en 2015, ce qui en fait le deuxième plus élevé de l'Union. Cette situation est préjudiciable à la croissance économique, à la stabilité macroéconomique et au développement d'une société solidaire. À l'heure actuelle, le filet de protection sociale ne permet pas de relever efficacement ce défi en raison du faible niveau des dépenses de protection sociale. En outre, l'écart entre les inégalités de revenus avant et après impôts et transferts sociaux se situe, en Lituanie, parmi les plus faibles de l'Union. Toutefois, le gouvernement a inscrit la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au rang de ses grandes priorités. La législation relative au nouveau modèle social envisage d'accroître l'adéquation et la couverture des prestations de chômage, et quelques discussions ont été engagées en vue d'améliorer l'adéquation de l'assistance sociale. Il s'agit là de décisions importantes qui doivent encore être adoptées et mises en œuvre. En vue de lutter contre la pauvreté qui frappe les personnes âgées, la Lituanie a ajouté, en 2016, à sa législation sur les retraites un mécanisme d'indexation utilisable pour améliorer l'adéquation des pensions.

- (13) Il est important que la Lituanie relève les défis qui se posent en matière de compétences et s'attache à contrer les effets négatifs de la diminution de sa population en âge de travailler. La proportion d'élèves n'ayant pas une maîtrise suffisante des compétences de base reste élevée. Le pays affiche des taux élevés de diplômés de l'enseignement supérieur, mais celui-ci n'est pas toujours de qualité et pâtit d'incitations financières dont l'effet est de grossir les effectifs et d'encourager l'inefficacité, au détriment des performances. Il convient de poursuivre les efforts visant à assurer un enseignement de grande qualité à tous les niveaux du système éducatif (notamment en réformant les carrières et les conditions de travail). Il s'agit là d'une démarche essentielle pour lutter contre l'échec scolaire et les lacunes en matière de formation, ainsi que pour garantir un enseignement supérieur de qualité (notamment en instaurant un financement fondé sur les résultats et en renforçant les établissements d'enseignement supérieur). La persistance en Lituanie d'un faible niveau de participation aux actions de formation pour adultes sape l'efficacité des réformes du marché du travail et le développement d'une main-d'œuvre mieux qualifiée. La Lituanie a concentré ses efforts sur le renforcement de l'offre et la pertinence des possibilités d'apprentissage fournies par le secteur public, mais cette politique n'a, jusqu'ici, pas donné de résultats concrets. Pour accroître durablement la participation aux formations pour adultes, la Lituanie doit également encourager les individus à s'inscrire à des programmes de formation et inciter davantage d'employeurs à offrir à leurs salariés des possibilités de formation.
- (14) Le taux de chômage des travailleurs peu qualifiés et moyennement qualifiés reste supérieur à la moyenne de l'Union. Les personnes handicapées connaissent un taux de pauvreté élevé, en partie en raison de leur faible insertion dans le marché du travail. Les mesures d'intervention sur le marché du travail jouent actuellement en Lituanie un rôle aux effets limités pour ce qui est d'aider les personnes à réintégrer le marché du travail. La Lituanie dispose encore de grandes marges de manœuvre pour rendre son marché du travail plus inclusif, notamment en proposant davantage de mesures de soutien aux personnes handicapées. Cela implique, par exemple, de renforcer l'emploi assisté et le programme pour la réadaptation professionnelle, ainsi que d'améliorer la disponibilité de budgets destinés à la réadaptation. La loi sur l'emploi récemment adoptée a le potentiel d'accroître le déploiement de mesures d'intervention sur le marché du travail.
- (15) La Lituanie a fait des progrès ces dernières années dans l'amélioration du dialogue social. Les partenaires sociaux participent activement aux discussions sur le nouveau code du travail et le nouveau modèle social, et le gouvernement a mis en place le plan d'action visant à renforcer le dialogue social. Celui-ci vise à renforcer les capacités des partenaires sociaux, à promouvoir la négociation collective et à améliorer le dialogue social à tous les niveaux.

- (16) En Lituanie, les résultats en matière de santé continuent d'avoir une forte incidence négative sur la disponibilité de main-d'œuvre et la productivité du travail. Malgré les efforts entrepris pour réorienter les patients vers des modes de prise en charge présentant un meilleur rapport coût-efficacité, le fonctionnement du système de santé continue à pâtir d'un recours fréquent à l'hospitalisation et de l'insuffisance des dépenses en faveur de la prévention et de la santé publique. Les paiements directs des patients sont très élevés, en particulier pour les médicaments.
- (17) En raison des évolutions démographiques défavorables que connaît le pays, la croissance dépendra de plus en plus de la productivité du travail. Sur la période de 2000 à 2015, la Lituanie a enregistré l'un des plus forts taux de progression de la productivité du travail des États membres mais, depuis, elle marque le pas. L'investissement public pâtit en Lituanie d'une planification défailante et d'une mauvaise articulation avec les objectifs stratégiques du pays. L'intensité de l'activité publique de recherche et développement a progressé jusqu'à atteindre, en 2015, un niveau légèrement supérieur à la moyenne de l'Union, tandis que l'intensité de R&D dans les entreprises reste à la traîne. Les "lignes directrices pour la réforme de la politique en faveur des sciences et de l'innovation en Lituanie", adoptées en 2016, visent à résoudre les problèmes persistants dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Elles préconisent à cette fin de réformer le financement institutionnel de l'activité de recherche et développement, de renforcer les instituts de recherche et les établissements d'enseignement supérieur, les pôles scientifiques et les parcs technologiques, ainsi que d'améliorer la coordination, le suivi et l'évaluation des politiques. La Lituanie a accompli certains progrès dans le soutien aux moyens de financement non conventionnels. Elle a ainsi contribué à la mise en place d'un certain nombre de fonds de capital-risque et de capital d'amorçage. Le parlement a récemment adopté une loi sur le financement participatif.
- (18) Le nombre d'affaires de corruption portées devant les tribunaux a connu une augmentation constante ces dernières années, ce qui montre que la Lituanie a redoublé d'efforts pour lutter contre la corruption. Toutefois, dans certains domaines importants, tels que les soins de santé et les marchés publics, les dispositions de lutte contre la petite et la grande corruption ne sont pas toujours appliquées en pratique. Le secteur de la santé souffre de la pratique courante des versements informels aux médecins. Il existe un manque de transparence dans la passation des marchés publics, en particulier au niveau municipal. En outre, la faiblesse des dispositions relatives aux lanceurs d'alerte décourage les dénonciations d'irrégularités potentielles dans les secteurs public et privé. Le gouvernement a fait de la lutte contre la corruption dans le secteur des soins de santé une priorité de son programme de lutte contre la corruption. En outre, afin de réduire les risques de corruption et les conflits d'intérêts dans le cadre des marchés de faible valeur, le gouvernement a obligé les pouvoirs adjudicateurs à publier des informations en ligne sur les appels d'offres lancés, les soumissionnaires retenus et les marchés attribués. Toutefois, un suivi continu est nécessaire pour assurer la mise en œuvre de ces politiques.

- (19) Dans le cadre du semestre européen 2017, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lituanie, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2017 et le programme national de réforme pour 2017, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Lituanie 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 Lituanie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2017, et la recommandation figurant au point 1) ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁷,

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

- 1) à poursuivre sa politique budgétaire en conformité avec les exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ce qui implique de rester au niveau de son objectif budgétaire à moyen terme en 2018, compte tenu des possibilités octroyées en raison de la mise en œuvre de la réforme systémique des retraites et des réformes structurelles, pour lesquelles un écart temporaire est accordé; à améliorer le respect des obligations fiscales et à élargir l'assiette de l'impôt à des sources moins préjudiciables à la croissance; à prendre des mesures destinées à relever le défi de la viabilité budgétaire à moyen terme en matière de pensions;
- 2) à remédier aux pénuries de compétences grâce à des mesures efficaces d'intervention sur le marché du travail et à la formation des adultes, et à améliorer les résultats en matière d'éducation en récompensant la qualité dans l'enseignement et l'enseignement supérieur; à rendre le système de santé plus performant en renforçant les soins ambulatoires et la prévention des maladies et en améliorant l'accessibilité financière des soins de santé; à améliorer l'adéquation du filet de protection sociale;

⁷ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

- 3) à prendre des mesures visant à renforcer la productivité en améliorant l'efficacité des investissements publics et en renforçant leur pertinence au regard des priorités stratégiques du pays.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président
