

Bruxelles, le 13 juin 2022
(OR. fr, en)

9761/22

ECOFIN 550
UEM 154
SOC 345
EMPL 227
COMPET 448
ENV 549
EDUC 218
RECH 341
ENER 257
JAI 812
GENDER 90
ANTIDISCRIM 70
JEUN 101
SAN 346

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9413/22 - COM(2022) 619 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2022

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la proposition COM(2022) 619 final de la Commission, tel que revu et approuvé par différents comités du Conseil.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

**concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2022 et portant avis du
Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2022**

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,

considérant ce qui suit:

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

- (1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil² établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier les transitions écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la soutenabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience sera actualisée en juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

² Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

- (2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de l'engagement social de Porto signé le 7 mai 2021, consistant à poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil³, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Lettonie n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire 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 et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro⁴ (ci-après dénommée "recommandation pour la zone euro de 2022") le 5 avril 2022 et le rapport conjoint sur l'emploi le 14 mars 2022.

³ 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).

⁴ Recommandation du Conseil du 5 avril 2022 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 153 du 7.4.2022, p. 1).

- (3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, notamment, par la hausse des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des matières premières, et par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse en particulier lourdement sur les ménages les plus vulnérables exposés à la précarité énergétique ou au risque de précarité énergétique, ainsi que sur les entreprises les plus vulnérables aux augmentations des prix de l'énergie. L'Union connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Les répercussions économiques de la guerre d'agression menée par la Russie se font ressentir de manière asymétrique dans les États membres. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive 2001/55/CE du Conseil⁵ a été activée pour la première fois par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil⁶, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'Union et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.

⁵ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

⁶ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

- (4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme cela est décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre européen. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus de toutes autres recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation desdits plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés.
- (5) La clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance est active depuis mars 2020. Dans sa communication du 3 mars 2021 intitulée "Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire", la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Un climat d'incertitude accrue et des risques élevés de dégradation des perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, de hausses des prix de l'énergie sans précédent et de la poursuite de la désorganisation de la chaîne d'approvisionnement justifient la prorogation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2023.

- (6) Selon l'approche exposée dans la recommandation du Conseil du 18 juin 2021⁷ portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2021, la meilleure façon de mesurer l'orientation budgétaire globale est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme⁸. Au-delà de l'orientation budgétaire globale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national⁹ (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

⁷ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 63).

⁸ Les estimations relatives à l'orientation budgétaire et à ses composantes figurant dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent ses prévisions du printemps 2022. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

⁹ Non financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience ou d'autres fonds de l'Union.

- (7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations générales pour la conduite de la politique budgétaire en 2023 (ci-après dénommées "orientations budgétaires"), visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et, ce faisant, à renforcer la coordination des politiques. La Commission a relevé que, sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique, semblerait approprié en 2023. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des éventuelles retombées transnationales. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leurs programmes de stabilité ou de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à ajuster ses orientations en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.
- (8) En ce qui concerne les orientations budgétaires, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, du climat d'incertitude accrue et d'autres risques de dégradation, ainsi que de l'inflation plus élevée par rapport aux prévisions de l'hiver 2022 de la Commission. Au vu de ces considérations, la réponse budgétaire doit accroître les investissements publics dans les transitions écologique et numérique et la sécurité énergétique, et soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'atténuer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes résultant d'effets de second tour, par des mesures ciblées et temporaires. La politique budgétaire doit rester flexible pour pouvoir s'adapter à l'évolution rapide des circonstances, y compris les défis liés à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en ce qui concerne la défense et la sécurité, et elle doit être différenciée entre les États membres en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris au regard de leur exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

- (9) Le 30 avril 2021, la Lettonie a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Lettonie¹⁰. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, énonçant que la Lettonie a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.
- (10) La Lettonie a présenté son programme national de réforme pour 2022 le 22 avril 2022, et son programme de stabilité pour 2022 le 26 avril 2022, conformément au délai fixé à l'article 4 du règlement (CE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 tient également compte des rapports semestriels de la Lettonie sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience.
- (11) La Commission a publié le rapport par pays 2022 pour la Lettonie le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par la Lettonie dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par la Lettonie, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par la Lettonie dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

¹⁰ Doc. ST 10157/2021; ST 10157/2021 ADD1.

- (12) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport examinait la situation budgétaire de la Lettonie, dont le déficit public a dépassé en 2021 la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) prévue par le traité. Le rapport a conclu que le critère du déficit n'était pas rempli. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022 et elle réévaluera la nécessité de proposer l'ouverture de telles procédures à l'automne 2022.
- (13) Dans sa recommandation du 20 juillet 2020¹¹, le Conseil a recommandé à la Lettonie de prendre en 2020 et 2021 toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également recommandé à la Lettonie, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en favorisant les investissements. Selon les données validées par Eurostat, le déficit public de la Lettonie est passé de 4,5 % de son PIB en 2020 à 7,3 % en 2021. La réponse apportée par les pouvoirs publics lettons en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, tandis que les mesures d'urgence temporaires ont augmenté, passant de 2,8 % du PIB en 2020 à 5,2 % en 2021. Les mesures prises par la Lettonie en 2021 ont été conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 ont été, pour la plupart, temporaires ou contrebalancées par des mesures de compensation. Celles qui ne l'étaient pas ont consisté principalement en une réduction du taux des cotisations de sécurité sociale, une augmentation du seuil d'abattement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, une augmentation des salaires du personnel médical et des enseignants, ainsi qu'en une augmentation des prestations sociales minimales. Selon les données validées par Eurostat, la dette publique est passée de 43,3 % du PIB en 2020 à 44,8 % du PIB en 2021.

¹¹ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 89).

(14) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de stabilité pour 2022 est réaliste en 2022, et prudent pour la suite. Selon le gouvernement, le PIB réel devrait croître de 2,1 % en 2022 et de 2,5 % en 2023. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel similaire de 2,0 % en 2022 et une croissance légèrement supérieure, de 2,9 %, en 2023, principalement en raison de perspectives plus favorables en ce qui concerne la consommation privée et les exportations. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement prévoit que le déficit nominal diminuera pour s'établir à 6,5 % du PIB en 2022 et à 2,8 % en 2023. Le déficit important enregistré en 2022 reflète principalement des mesures figurant dans le budget 2022, à savoir une augmentation de l'abattement de l'impôt sur le revenu, un important train de mesures d'investissement et une augmentation des salaires des employés des secteurs des soins de santé, des affaires intérieures et de l'éducation. En outre, un large soutien des pouvoirs publics aux ménages et aux entreprises pour atténuer la hausse des prix de l'énergie, ainsi que le ralentissement prévu de la croissance des recettes fiscales en raison des effets négatifs sur l'économie de l'invasion russe de l'Ukraine, maintiendront le déficit à un niveau élevé, bien que l'ampleur du soutien apporté à l'économie dans le contexte de la COVID-19 en 2022 soit nettement inférieure à celle de 2021. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 45,7 % en 2022, puis décroître pour s'établir à 45,2 % en 2023. Sur la base des mesures de politique publique connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent un déficit public de 7,2 % du PIB pour 2022 et de 3,0 % du PIB pour 2023. Ce déficit est plus élevé que prévu dans le programme de stabilité pour 2022, principalement en raison des mesures supplémentaires figurant dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à savoir la création de réserves nationales de sécurité de l'approvisionnement énergétique conformément aux modifications récentes de la loi sur l'énergie (incidence budgétaire estimée à 0,6 % du PIB en 2022). La création vraisemblable des réserves a été annoncée, mais elle n'était pas connue au moment de l'élaboration du programme de stabilité pour 2022. Dans ses prévisions du printemps 2022, la Commission table sur un ratio de la dette publique au PIB de 47,0 % en 2022 et de 46,5 % en 2023, ce qui est supérieur aux projections du programme de stabilité pour 2022. La différence est due à une projection de déficit plus élevée et à une prévision de PIB nominal plus basse. Selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance de la production potentielle à moyen terme (moyenne sur dix ans) est estimée à 2,3 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle de la Lettonie.

- (15) En 2022, le gouvernement a levé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que, selon les projections, les mesures d'urgence temporaires devraient passer de 5,2 % du PIB en 2021 à 0,8 % en 2022. Le déficit public subit les effets des mesures adoptées pour contrer les répercussions économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, devraient représenter 0,9 % du PIB en 2022 et être progressivement supprimées en 2023¹². Ces mesures sont, principalement, le plafonnement des prix de l'énergie pour les ménages et les entrepreneurs, la couverture intégrale par l'État de certaines sous-composantes des tarifs de l'électricité, ainsi que l'apport d'une aide à certains groupes sociaux et aux ménages les plus pauvres. Ces mesures ont été présentées comme étant temporaires. Toutefois, dans le cas où les prix de l'énergie resteraient élevés en 2023, certaines de ces mesures pourraient être maintenues. Certaines de ces mesures ne sont pas ciblées, en particulier le plafonnement général des prix de l'énergie. Le déficit public subit aussi les effets du coût lié à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, est estimé à 0,3 % du PIB en 2022 et à 0,5 % du PIB en 2023¹³, ainsi que l'augmentation du coût des dépenses en matière de défense qui devraient représenter 0,1 % du PIB en 2022 et 0,3 % du PIB en 2023.
- (16) Dans sa recommandation du 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, la Lettonie maintienne une orientation budgétaire favorable, et notamment l'impulsion donnée par la facilité pour la reprise et la résilience, et préserve les investissements financés au niveau national. Le Conseil a également recommandé à la Lettonie de maîtriser la croissance des dépenses courantes financées au niveau national et, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la soutenabilité budgétaire à moyen terme et, dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance.

¹² Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels des mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures liées à des dépenses d'investissement.

¹³ On présume que le nombre total de personnes déplacées en provenance d'Ukraine atteindra progressivement 6 millions dans l'Union d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la distribution réelle dans l'Union des personnes déplacées en provenance d'Ukraine à la fin de mars 2022. En ce qui concerne les coûts par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, en tenant compte des transferts de fonds au bénéfice desquels les personnes peuvent être admissibles ainsi que des avantages en nature, tels que la scolarité et les soins de santé.

(17) En 2022, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission et en tenant compte des informations figurant dans le programme de stabilité de la Lettonie pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être favorable et représenter - 3,3 % du PIB, conformément aux recommandations du Conseil¹⁴. La Lettonie prévoit de continuer à soutenir la reprise en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, conformément aux recommandations du Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,8 % du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,3 point de pourcentage en 2022¹⁵. En conséquence, la Lettonie prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, conformément aux recommandations du Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,5 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste significatif tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,8 % du PIB), ainsi que des coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,3 % du PIB). La Lettonie maîtrise largement la croissance des dépenses courantes financées au niveau national en 2022, étant donné que les effets expansionnistes importants des dépenses courantes financées au niveau national en 2022 sont principalement dus aux mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie ainsi qu'aux coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

¹⁴ Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (un déficit) de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

¹⁵ D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,7 point de pourcentage du PIB, étant donné que les prévisions du printemps 2022 de la Commission tiennent compte de l'incidence budgétaire de la création de réserves de sécurité de l'approvisionnement énergétique conformément aux modifications récentes de la loi sur l'énergie.

- (18) En 2023, l'orientation budgétaire est estimée, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à +3,2 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées¹⁶. Selon les projections, la Lettonie devrait continuer à utiliser les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,9 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet restrictif sur l'orientation budgétaire de 0,8 point de pourcentage en 2023¹⁷. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet restrictif de 2,7 points de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Il s'agit là notamment des effets de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,9 % du PIB) et des coûts supplémentaires liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB).
- (19) Dans le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait progressivement diminuer pour atteindre 2,3 % du PIB en 2024 et 1,7 % d'ici à 2025. Dès lors, le déficit public devrait rester sous la barre des 3 % du PIB au cours de la période couverte par le programme. Ces projections tablent sur l'arrêt progressif des programmes de soutien et sur une croissance solide des recettes fiscales. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer d'ici à 2025, pour atteindre précisément 44,5 % en 2024 et 43,4 % en 2025. L'analyse de la Commission fait apparaître des risques faibles pour la soutenabilité de la dette à moyen terme.

¹⁶ Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (un déficit) de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

¹⁷ D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,6 point de pourcentage du PIB en raison de l'effet de base, à savoir que les prévisions du printemps 2022 de la Commission tiennent compte de l'incidence budgétaire de la création des réserves de sécurité de l'approvisionnement énergétique - mais une telle mesure n'est pas prévue pour 2023.

(20) Le faible niveau des recettes fiscales en pourcentage du PIB de la Lettonie est nettement inférieur à la moyenne de l'Union, ce qui limite le financement des services publics. La Lettonie perçoit les recettes de l'impôt sur les sociétés les plus faibles de l'Union (0,7 % du PIB en 2020), et les recettes provenant des impôts fonciers représentent 1,0 % du PIB, contre 2,3 % en moyenne dans l'Union. En outre, alors que le coin fiscal pour un revenu moyen est proche de la moyenne de l'Union, le taux d'imposition implicite sur le travail est l'un des plus faibles de l'Union, ce qui laisse entrevoir la possibilité d'une marge considérable pour accroître les recettes provenant de la fiscalité du travail grâce à une meilleure perception et à une plus grande progressivité. Les dépenses publiques de la Lettonie en matière de soins de santé et de protection sociale sont particulièrement faibles par rapport à la moyenne de l'Union, ce qui ne permet pas un accès rapide et égal aux soins de santé et à une aide sociale adéquate. En conséquence, si l'on compare la Lettonie au reste de l'Union, les inégalités de revenus se situent parmi les plus élevées de l'Union, l'incidence des transferts sociaux sur la pauvreté parmi les plus faibles, et elle affiche les pires résultats en matière de santé. Malgré de récentes augmentations, le revenu minimum, les pensions minimales et les allocations d'invalidité se situent sous le seuil de pauvreté. La limitation de l'accès à l'aide sociale et aux services sociaux pour les groupes vulnérables, et la piètre qualité de ces aides et services, freinent d'autant plus l'inclusion sociale. Le système de soins de longue durée est insuffisamment développé, avec une fourniture limitée de soins à domicile et de services de proximité. Les logements sociaux sont rares et, souvent, ne permettent pas d'y vivre décemment. De plus, l'aide sociale varie d'une municipalité à l'autre et n'est souvent pas suffisamment ciblée. Une taxation plus élevée de la propriété et du capital ainsi qu'une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu sont les éléments les plus susceptibles de permettre une augmentation des recettes fiscales, étant donné que ces sources restent sous-utilisées par rapport à la moyenne de l'Union. Par ailleurs, les efforts visant à réduire l'économie souterraine devraient se poursuivre au-delà des mesures prévues dans le plan pour la reprise et la résilience.

(21) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241 et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements à mettre en œuvre qui se renforcent mutuellement, assorti d'un calendrier indicatif pour la mise en œuvre, qui doit être achevée d'ici le 31 août 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à la Lettonie par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan pour la reprise et la résilience. En particulier, le plan pour la reprise et la résilience de la Lettonie comprend des mesures visant à relever, dans une mesure variable, les six grands défis relatifs à la fiscalité, au capital humain, à l'administration publique, à la productivité, et aux transition numérique et écologique. Le plan pour la reprise et la résilience comprend des réformes liées à la gouvernance et au financement des établissements d'enseignement supérieur, à la mise en œuvre d'une stratégie globale en matière de ressources humaines dans le domaine des soins de santé et à l'introduction d'une indexation des prestations de revenu minimum. Parmi les investissements importants figure l'écologisation du système des transports dans l'agglomération de Riga grâce, en particulier, à l'acquisition de véhicules publics "propres" et à la rénovation énergétique des entreprises et des bâtiments tant privés que publics. Des investissements considérables sont également prévus pour promouvoir le développement régional: construction d'écoles, de parcs industriels et de logements abordables, et modernisation des hôpitaux. Ces mesures devraient renforcer le potentiel de croissance de l'économie de manière durable.

- (22) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de la Lettonie devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transitions écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en Lettonie représentent 37,6 % de l'enveloppe totale du plan pour la reprise et la résilience, contre 21 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera la Lettonie à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes pertinentes demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan pour la reprise et la résilience, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.
- (23) La Lettonie a présenté l'accord de partenariat prévu par le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil¹⁸ le 25 mai 2022, mais les autres programmes de la politique de cohésion prévus dans ledit règlement n'ont pas encore été présentés. Conformément au règlement (UE) 2021/1060, la Lettonie doit tenir compte des recommandations par pays pertinentes dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable pour améliorer l'efficacité et maximiser la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence entre ces fonds de la politique de cohésion et les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir les transitions écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

¹⁸ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds "Asile, migration et intégration", au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159).

(24) Outre les enjeux économiques et sociaux abordés dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience, la Lettonie est confrontée à un certain nombre de défis supplémentaires, notamment en ce qui concerne l'accès au crédit bancaire. Le flux de crédit du secteur privé a été négatif pendant la majeure partie de la dernière décennie. Il est devenu positif en 2016, mais le taux de croissance du crédit est resté inférieur au taux de croissance du PIB. En 2020, la dette du secteur privé s'élevait à 66,5 % du PIB, contre 78,3 % du PIB cinq ans plus tôt. Les petites et moyennes entreprises ont eu de grandes difficultés à obtenir des crédits, en partie en raison du risque de crédit plus élevé qu'elles courent, mais elles sont également confrontées à un coût du crédit relativement élevé et à une lourde charge administrative. En outre, la faible liquidité des actifs offerts en garantie rend particulièrement difficile l'obtention de crédits en dehors de la région de Riga. Cela constitue un obstacle important tant pour les prêts hypothécaires que pour les prêts aux entreprises. En outre, le financement des technologies vertes destinées aux consommateurs pourrait être rendu plus abordable grâce à des produits de crédit moins chers et à plus long terme. Les actions des pouvoirs publics ont principalement consisté à soutenir les prêts en les combinant avec des subventions publiques. Toutefois, cela a un coût important pour le budget de l'État et ne constitue donc pas un moyen durable de dynamiser les prêts. L'assouplissement des contraintes liées à l'offre de crédit nécessite des améliorations générales de l'environnement des entreprises en matière de transparence et de confiance, notamment une réduction de l'économie souterraine. De plus, il est possible d'augmenter les taux de recouvrement des prêts, ce qui réduirait les coûts des banques liés aux prêts non performants et pourrait être facilité par un système juridique plus efficace. Des régimes de prêts et de garanties ciblés pourraient contribuer à réduire les risques de liquidité auxquels les banques sont confrontées lorsqu'elles acceptent des garanties sur des marchés relativement étroits. Les mécanismes de prêts publics pour les investissements stratégiquement importants, en matière de transition écologique et de développement régional, par exemple, pourraient accroître la concurrence effective sur le marché bancaire ou pallier les défaillances du marché lorsque le financement bancaire est trop coûteux, ou indisponible. Par ailleurs, le recours aux régimes publics de garanties et de prêts pour soutenir l'emprunt privé offre un bien meilleur rapport coût-efficacité que les régimes de subventions. Outre les obstacles au financement bancaire, le marché letton des sources de financement alternatives est insuffisamment développé et présente un potentiel d'amélioration de l'accès des entreprises au financement.

- (25) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union dans la déclaration de Versailles, la proposition de la Commission relative au plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, la Commission entend recenser les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'Union en concertation avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.
- (26) Selon les données de 2020, les produits pétroliers (33,8 %) et le gaz naturel (21,6 %) représentent environ la moitié du bouquet énergétique de la Lettonie, le reste consistant principalement en des énergies renouvelables (44,1 %). La totalité des importations de gaz naturel de la Lettonie provenait de Russie (soit un pourcentage plus élevé que la moyenne de l'Union en ce qui concerne la dépendance à l'égard des importations de gaz russe, qui est de 44 %), de même qu'une part essentielle (20 %) des importations lettones de produits pétroliers (soit un pourcentage très similaire à celui de l'Union en ce qui concerne la dépendance à l'égard des importations de pétrole russe, qui est de 26 %).¹⁹ La connexion gazière avec la Lituanie de la Lettonie permet à cette dernière d'accéder au terminal de gaz naturel liquéfié de Klaipeda et, partant, de réduire considérablement sa dépendance à l'égard du gaz russe. La Lettonie est également connectée à l'Estonie et à la Finlande, les quatre pays faisant partie du même marché du gaz naturel. Une installation de stockage située en Lettonie permet d'aplanir les écarts saisonniers en ce qui concerne l'offre et la demande et constitue une réserve de sécurité pour le marché baltique. S'agissant du gaz, il est recommandé que les nouveaux investissements dans des infrastructures et des réseaux soient pérennes lorsque cela est possible, afin de faciliter leur durabilité à long terme grâce à un repositionnement en faveur de carburants durables à l'avenir. Achever la synchronisation en cours avec le réseau électrique continental de l'Union, garantir une capacité suffisante pour les interconnexions avec les États membres voisins et élaborer des projets conjoints en matière d'énergies renouvelables devraient néanmoins demeurer des priorités stratégiques. Pour réduire la dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie, outre qu'il est nécessaire d'améliorer les infrastructures gazières en vue de garantir d'autres sources d'approvisionnement, il convient que la Lettonie accélère le déploiement des énergies renouvelables et améliore l'efficacité énergétique, surtout dans les secteurs du bâtiment et des transports. Le plan pour la reprise et la résilience de la Lettonie comprend des mesures visant à faciliter les investissements privés dans l'énergie éolienne terrestre.

¹⁹ Eurostat (2020), part des importations en provenance de Russie dans les importations totales de gaz naturel et de pétrole brut. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations hors EU-27. Pour la Lettonie, les importations totales incluent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés.

Leur mise en œuvre anticipée, annoncée récemment par le gouvernement, pourrait contribuer à accélérer les investissements dans ce type d'énergie. Cependant, pour augmenter la part des énergies renouvelables, il conviendrait également que la Lettonie explore les possibilités offertes par l'énergie éolienne en mer. Les mesures d'efficacité énergétique, notamment une rénovation en profondeur, pourraient être renforcées, en particulier dans les domaines des bâtiments, des transports et dans l'industrie. Afin de diversifier le bouquet énergétique, la Lettonie envisage d'investir dans l'énergie nucléaire en coopération avec les États membres voisins. Une nouvelle révision à la hausse des ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation de la part des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique sera nécessaire pour que la Lettonie se conforme aux objectifs du paquet "Ajustement à l'objectif 55".

- (27) Étant donné que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et vers l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts de restructuration importants dans plusieurs secteurs, la Lettonie peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Elle peut également recourir au Fonds social européen plus, établi par le règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil²⁰, pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.
- (28) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis²¹ est exprimé en particulier dans la recommandation figurant au point 1.
- (29) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre les recommandations énoncées dans la recommandation pour la zone euro de 2022. Pour la Lettonie, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1, 2 et 3.

²⁰ Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) n° 1296/2013 (JO L 231 du 30.6.2021, p. 21).

²¹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, en 2022 et 2023:

1. en 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre, compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union; à mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme; à élargir la taxation, y compris des biens immobiliers et du capital, et à améliorer l'efficacité des soins de santé et de la protection sociale pour réduire les inégalités;
2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à présenter les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue de finaliser les négociations avec la Commission et d'entamer ensuite leur mise en œuvre;
3. à améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises au financement grâce à des régimes publics de garanties et de prêts visant à faciliter les investissements qui ont une importance stratégique, en particulier dans les domaines de la transition écologique et du développement régional;
4. à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles et à diversifier les importations de combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, en garantissant une capacité d'interconnexion suffisante, en diversifiant les sources et les voies d'approvisionnement en énergie et en réduisant la consommation énergétique globale au moyen de mesures ambitieuses en matière d'efficacité énergétique.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président / La présidente