COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.5.2023
COM(2023) 615 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie pour 2023

{SWD(2023) 615 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie pour 2023

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) nº 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 économiques[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

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) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3], qui a établi 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 aux États membres pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'UE. Conformément aux priorités du Semestre européen, elle contribue à la reprise économique et sociale et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables, notamment pour promouvoir la transition écologique et numérique et rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'UE et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
[3] 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).

et la résilience a été actualisée le 30 juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

(2) Le 22 novembre 2022, la Commission a adopté l'examen annuel 2023 de la croissance durable[4], qui marque le lancement du Semestre européen 2023 pour la coordination des politiques économiques. Le Conseil européen a validé les priorités dudit examen annuel autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive le 23 mars 2023. Le 22 novembre 2022, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2023 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel elle a mentionné la Lituanie parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2023 de la Lituanie. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 16 mai 2023, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2023, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 13 mars 2023.

(3) Bien que les économies de l'UE fassent preuve d'une résilience remarquable, le contexte géopolitique continue d'avoir une incidence négative. Alors que l'UE se tient résolument aux côtés de l'Ukraine, sa politique économique et sociale est axée sur l'atténuation des effets négatifs des chocs énergétiques à court terme, tant sur les ménages que sur les entreprises vulnérables, et sur la poursuite des efforts visant à réaliser la transition écologique et numérique, à soutenir une croissance durable et inclusive, à préserver la stabilité macroéconomique et à accroître la résilience à moyen terme. Elle met également fortement l'accent sur le renforcement de la compétitivité et de la productivité de l'UE.

(4) Le 1er février 2023, la Commission a publié une communication intitulée «*Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette*»[5] visant à accroître la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'UE et à soutenir la transition rapide vers la neutralité climatique. Le plan complète les efforts actuellement déployés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et de REPowerEU. Il vise à créer un environnement plus favorable à l'accroissement des capacités de l'UE en ce qui concerne le développement des technologies et la fabrication des produits à zéro émission nette qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux de l'UE en matière de climat, ainsi qu'à garantir l'accès aux matières premières critiques nécessaires, y compris en diversifiant les sources d'approvisionnement, en exploitant adéquatement les ressources géologiques dans les États membres et en développant au maximum le recyclage des matières premières. Le plan est fondé sur quatre piliers: un environnement réglementaire prévisible et simplifié, un accès plus rapide au financement, le renforcement des compétences et des échanges commerciaux ouverts pour des chaînes d'approvisionnement résilientes. Le 16 mars 2023, la Commission a également publié la communication intitulée «*La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030*»[6], qui s'articule autour de neuf facteurs qui se renforcent mutuellement dans l'objectif d'œuvrer à la mise en place d'un cadre réglementaire propice à la croissance. La communication fixe des priorités visant à veiller activement à garantir la mise en œuvre d'améliorations structurelles, la réalisation

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

d'investissements bien ciblés et l'adoption de mesures réglementaires pour la compétitivité à long terme de l'UE et de ses États membres. Les recommandations ci-après contribuent à atteindre ces priorités.

(5) En 2023, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques continue d'évoluer parallèlement à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience. La mise en œuvre intégrale des plans pour la reprise et la résilience reste 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 ces dernières années. Les recommandations par pays pour 2019, 2020 et 2022 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.

(6) Le règlement REPowerEU[7], adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement et rapidement la dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles russes, ce qui contribuera à la sécurité énergétique et à la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'UE, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. Le règlement permet aux États membres d'ajouter un nouveau chapitre REPowerEU à leur plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs REPowerEU. Ces réformes et investissements contribueront également à renforcer la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'UE, comme indiqué dans le plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette, et à répondre aux recommandations par pays en matière d'énergie adressées aux États membres en 2022 et, le cas échéant, en 2023. Le règlement REPowerEU introduit une nouvelle catégorie de soutien financier non remboursable, mis à disposition des États membres pour financer de nouvelles réformes et de nouveaux investissements dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience.

(7) Le 8 mars 2023, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations en matière de politique budgétaire pour 2024. Cette communication vise à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques[8]. La Commission a rappelé que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance sera désactivée à la fin de 2023. Elle a appelé à des politiques budgétaires, en 2023 et 2024, qui visent à garantir la soutenabilité de la dette à moyen terme et à accroître durablement la croissance potentielle. Les États membres ont été invités à exposer, dans leur programme de stabilité ou de convergence pour 2023, de quelle manière leur plan budgétaire garantira le respect de la valeur de référence de 3 % du PIB fixée pour le déficit ainsi qu'une réduction plausible et continue de leur dette ou le maintien de leur dette à des niveaux prudents à moyen terme. La Commission a invité les États membres à supprimer progressivement les mesures budgétaires nationales prises pour protéger les ménages et les entreprises face au choc sur les prix de l'énergie, à commencer par les moins ciblées. Elle a indiqué que, si une prolongation des mesures de soutien devait être nécessaire en raison d'un regain des pressions sur les prix de

[7] Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) nº 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

l'énergie, les États membres devraient cibler ces mesures beaucoup mieux que par le passé sur les ménages et les entreprises vulnérables. Elle a proposé que les recommandations budgétaires soient quantifiées et différenciées, et qu'elles soient formulées sur la base des dépenses primaires nettes, comme proposé dans sa communication sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE[9]. Elle a recommandé que tous les États membres continuent à protéger les investissements financés au niveau national et à veiller à l'utilisation efficace des fonds octroyés au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et des autres fonds de l'UE, notamment au regard des objectifs relatifs à la transition écologique et numérique et des objectifs en matière de résilience. La Commission a indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'engager, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions légales en vigueur.

(8) Le 26 avril 2023, la Commission a présenté des propositions législatives destinées à mettre en œuvre une réforme complète des règles de gouvernance économique de l'UE. L'objectif central des propositions est de renforcer la soutenabilité de la dette publique et de promouvoir une croissance durable et inclusive dans tous les États membres au moyen de réformes et d'investissements. Les propositions visent à donner aux États membres une plus grande maîtrise sur leurs plans à moyen terme, tout en mettant en place un régime plus strict pour le contrôle de l'application des règles afin de garantir le respect des engagements pris par les États membres dans leurs plans budgétaires structurels à moyen terme. L'objectif est de conclure les travaux législatifs en 2023.

(9) Le 14 mai 2021, la Lituanie a présenté son plan national pour la reprise et la résilience à la Commission, 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 20 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 Lituanie[10]. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que la Lituanie 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) Le 27 avril 2023, la Lituanie a présenté son programme national de réforme pour 2023 et, le 28 avril 2023, son programme de stabilité pour 2023, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 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 2023 tient également compte des rapports semestriels de la Lituanie sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Décision d'exécution du Conseil du 20 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Lituanie (ST 10477/2021; ST 10477/2021 ADD 1).

(11) La Commission a publié le rapport 2023 pour la Lituanie[11] le 24 mai 2023. Elle a évalué les progrès accomplis par la Lituanie dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil entre 2019 et 2022 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par la Lituanie, de son plan pour la reprise et 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. Il a également évalué les progrès accomplis par la Lituanie dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour la Lituanie et publié ses résultats le 24 mai 2023[12]. Elle a conclu que la Lituanie ne connaissait pas de déséquilibres macroéconomiques. En particulier, si les vulnérabilités liées à la compétitivité des prix, aux soldes extérieurs et à l'évolution des prix des logements ont récemment augmenté, elles semblent pour lors être globalement maîtrisées. L'économie a été durement touchée par le choc sur les prix de l'énergie et la hausse rapide de l'inflation; la compétitivité de la Lituanie devrait lentement se rétablir avec la baisse des prix de l'énergie. La balance des paiements courants s'est nettement détériorée en 2022 en raison de la hausse des prix à l'importation de l'énergie, mais devrait se rapprocher de l'équilibre cette année. Dans l'avenir, la stabilité extérieure ne devrait pas pâtir de légers déficits de la balance des paiements courants, compte tenu de la position extérieure saine du pays. Néanmoins, une persistance de l'inflation et des pressions salariales pourrait nuire à la compétitivité de la Lituanie, d'autant plus que l'inflation sous-jacente y est nettement supérieure à la moyenne de la zone euro. Bien que les prix des logements aient fortement augmenté depuis la pandémie, il n'y a aucun signe de surévaluation et les prix s'équilibrent désormais sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt et de la récession économique. En outre, l'endettement des ménages est faible et le secteur bancaire, bien capitalisé, affiche une rentabilité élevée et un faible volume de prêts improductifs. Le cadre d'action est globalement favorable, même si certaines politiques pourraient contribuer à remédier aux risques liés aux vulnérabilités recensées. À cet égard, il apparaît important de maintenir des politiques budgétaires et macroprudentielles contracycliques, en les renforçant au besoin. Par ailleurs, une attention accrue portée à la promotion de la concurrence sur le marché intérieur et des politiques destinées à accroître la qualité et la quantité de l'offre de main-d'œuvre permettraient de mieux gérer les tensions sur les prix et les coûts salariaux unitaires.

(13) Selon des données validées par Eurostat[13], le déficit public de la Lituanie est passé de 1,2 % du PIB en 2021 à 0,6 % en 2022, tandis que la dette publique a chuté de 43,7 % du PIB à la fin de 2021 à 38,4 % à la fin de 2022.

(14) Le solde des administrations publiques a subi le contrecoup des mesures de politique budgétaire adoptées pour atténuer les effets économiques et sociaux de la hausse des prix de l'énergie. En 2022, les mesures de réduction des recettes ont inclus des compensations de la TVA acquittée par les ménages sur le chauffage urbain; les

11 SWD(2023) 615 final.
12 SWD(2023) 637 final.
13 Euro-indicateurs Eurostat nº 47/2023 du 21.4.2023.

mesures d'augmentation des dépenses ont quant à elles inclus des plafonnements des tarifs de l'électricité pour les clients résidentiels et non résidentiels et du gaz naturel pour les clients résidentiels, ainsi que des subventions destinées aux entreprises des secteurs affectés par les prix élevés de l'énergie. La Commission estime à 1,3 % du PIB le coût budgétaire net de ces mesures en 2022. Le solde des administrations publiques a également été affecté par l'incidence budgétaire de la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, estimée à 0,3 % du PIB en 2022. En revanche, le coût estimé des mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19 est tombé à 0,4 % du PIB en 2022, contre 0,6 % en 2021.

(15) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022 la Lituanie[14] maintienne une orientation budgétaire favorable, et notamment l'impulsion donnée par la facilité pour la reprise et la résilience, et qu'elle préserve les investissements financés au niveau national. Le Conseil a également recommandé à la Lituanie de maîtriser la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.

(16) Selon les estimations de la Commission, la Lituanie a maintenu en 2022 une orientation budgétaire[15] restrictive (0,9 % du PIB), ce qu'il convenait de faire dans un contexte d'inflation élevée. La Lituanie a continué de soutenir la reprise à l'aide d'investissements financés par la facilité pour la reprise et la résilience, ainsi que l'a recommandé le Conseil. Les dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE se sont élevées à 1,1 % du PIB en 2022 (contre 1,3 % en 2021). Les investissements financés au niveau national ont eu un effet neutre sur l'orientation budgétaire[16]. La Lituanie a donc préservé les investissements financés au niveau national, ainsi que l'a recommandé le Conseil. Par ailleurs, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) a eu un effet restrictif de 0,9 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire. La Lituanie a donc suffisamment maîtrisé les dépenses courantes financées au niveau national.

(17) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires contenues dans le programme de stabilité est réaliste. Le gouvernement table sur une croissance du PIB réel de 0,5 % en 2023 et de 3,0 % en 2024. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2023 de la Commission anticipent une croissance du PIB réel équivalente (0,5 %) en 2023 et inférieure (2,7 %) en 2024, principalement en raison d'une augmentation prévue de la consommation et des investissements relativement plus lente en 2024.

(18) Dans son programme de stabilité pour 2023, le gouvernement estime que le déficit public devrait atteindre 2,2 % du PIB en 2023. La hausse prévue en 2023 s'explique principalement par les mesures d'augmentation des dépenses destinées à soutenir les ménages à faibles revenus (comme la revalorisation des prestations sociales et des

---

14 Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 68).

15 L'orientation budgétaire est mesurée comme la variation, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme, des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à 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. Pour plus de détails, voir l'encadré nº 1 dans les tableaux statistiques budgétaires.

16 Les autres dépenses en capital financées au niveau national ont eu un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

retraites), ainsi que par la diminution escomptée des recettes fiscales et des cotisations de sécurité sociale (en pourcentage du PIB). Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer, de 38,4 % à la fin de 2022 à 37,8 % à la fin de 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 1,7 % du PIB en 2023. C'est moins que le déficit prévu dans le programme de stabilité, principalement en raison d'une projection plus élevée des recettes liées aux cotisations de sécurité sociale et de projections légèrement plus faibles des dépenses publiques de consommation intermédiaire et d'investissement. Dans ses prévisions du printemps 2023, la Commission table sur un moindre ratio de la dette publique au PIB, soit 37,1 % à la fin de 2023. La différence s'explique par une estimation plus basse du déficit public.

(19) En 2023, le solde des administrations publiques devrait continuer de subir le contrecoup des mesures de politique budgétaire adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. Il s'agit de mesures prolongées au-delà de 2022 (notamment le plafonnement des prix de l'électricité et du gaz naturel pour les clients résidentiels et non résidentiels). Dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission, le coût budgétaire net des mesures de soutien en 2023 est estimé à 0,7 % du PIB[17]. Les mesures en 2023 ne semblent pas cibler les ménages ou les entreprises les plus vulnérables, et elles ne préservent pas le signal-prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'un renforcement de l'efficacité énergétique. En conséquence, aucune mesure de soutien ciblée n'est à prendre en considération dans l'évaluation du respect de la recommandation pour 2023. L'incidence budgétaire de la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine devrait rester stable par rapport à 2023, soit 0,3 % du PIB.

(20) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé[18] que la Lituanie s'attache, 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[19], 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. La Lituanie devait en outre se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il a également été recommandé à la Lituanie d'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.

(21) Selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, l'orientation budgétaire en 2023 devrait être expansionniste (-0,8 % du PIB), dans un contexte d'inflation élevée. Elle était restrictive en 2022 (+0,9 % du PIB). En 2023, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devrait avoir un effet restrictif de 0,4 % du PIB sur l'orientation budgétaire. En résumé, la croissance projetée des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil.

---

17 Ce chiffre représente le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures liées à des dépenses d'investissement.

18 Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie pour 2022 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 120).

19 Sur la base des prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme (moyenne sur 10 ans) de la Lituanie, qui est utilisée pour mesurer l'orientation budgétaire, est estimée à 14,0 % en valeur nominale.

Les dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE devraient s'élever à 2,0 % du PIB en 2023, tandis que les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,1 point de pourcentage[20]. La Lituanie prévoit donc de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, tout en préservant les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment des investissements dans le développement de sources d'énergie renouvelables locales et la mise en place d'infrastructures de stockage d'électricité, ce qui facilitera les efforts menés par la Lituanie pour découpler son réseau électrique des systèmes russe et biélorusse, avec lesquels elle est synchronisée. Ces projets d'investissement sont financés en partie par la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

(22) Selon le programme de stabilité, le déficit public devrait se réduire pour atteindre 1,7 % du PIB en 2024. La réduction escomptée en 2024 tient essentiellement à la suppression progressive des mesures adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. Le programme table en outre sur une diminution à 37,7 % du ratio de la dette publique au PIB à la fin de 2024. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 1,4 % du PIB en 2024. C'est moins que le déficit prévu dans le programme, principalement en raison de dépenses publiques de consommation intermédiaire plus faibles et d'un PIB nominal plus élevé. Dans ses prévisions du printemps 2023, la Commission table sur un ratio de la dette publique au PIB inférieur, soit 36,6 % à la fin de 2024.

(23) Le programme de stabilité prévoit la suppression progressive de la plupart des mesures de soutien en matière d'énergie en 2024. La Commission part également du principe que la quasi-totalité des mesures de soutien en matière d'énergie seront progressivement supprimées (coût net de 0,1 % du PIB en 2024). Ces estimations reposent sur l'hypothèse qu'il n'y aura pas de nouvelle hausse des prix de l'énergie.

(24) Dans le programme, la Lituanie prévoit d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme – à savoir un solde budgétaire structurel de -1,0 % du PIB[21] – en 2023 et de maintenir ce niveau jusqu'à la fin de la période de programmation. Selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, le solde structurel devrait s'établir à -0,6 % du PIB en 2023 et à -0,3 % du PIB en 2024, ce qui est au-dessus de l'objectif budgétaire à moyen terme. Une politique budgétaire prudente en 2024 contribuera également à réduire l'inflation sous-jacente, qui est nettement supérieure à la moyenne de la zone euro et qui pourrait entraîner des pertes de compétitivité si elle se poursuit.

(25) À politiques constantes, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national de 2,7 % en 2024.

(26) Selon le programme, l'investissement public devrait diminuer pour s'établir à 4,0 % du PIB en 2023 et à 3,9 % du PIB en 2024. Cette baisse de l'investissement public

[20] Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

[21] Le solde structurel (solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires), recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune, laisse entrevoir un déficit structurel de 0,6 % du PIB en 2023 et de 0,2 % en 2024.

tient à la diminution des investissements financés au niveau national et des investissements financés par l'UE.

(27) Le programme de stabilité définit une trajectoire budgétaire à moyen terme jusqu'en 2026. Selon le programme, le déficit public devrait progressivement diminuer pour atteindre 1,4 % du PIB en 2025 et 0,9 % d'ici à 2026. Le déficit public devrait donc rester sous la barre des 3 % du PIB durant la période couverte par le programme. Selon ce dernier, le ratio de la dette publique au PIB devrait en outre passer de 37,7 % à la fin de 2024 à 38,6 % d'ici à la fin de 2026.

(28) Les recettes fiscales de la Lituanie en pourcentage du PIB sont nettement inférieures à la moyenne de l'UE, d'où une moindre capacité de financement des dépenses publiques consacrées aux soins de santé, à la protection sociale et aux services publics généraux. L'écart de TVA (à savoir la différence entre les recettes de TVA attendues et le montant réellement perçu) reste l'un des plus élevés de l'UE, même si des estimations préliminaires indiquent qu'il pourrait s'être sensiblement réduit en 2021. En 2021, les recettes tirées des impôts fonciers, qui comptent parmi les moins préjudiciables à la croissance, n'ont représenté que 0,3 % du PIB, soit environ sept fois moins que la moyenne de l'UE. La Lituanie a collecté moitié moins d'impôts sur les sociétés par rapport à la moyenne de l'UE (en pourcentage du PIB), ses taxes sur les transports étaient parmi les plus faibles de l'UE, et elle est en outre l'un des rares États membres à ne pas imposer de taxe automobile annuelle. Bien que les dépenses publiques en matière de protection sociale aient augmenté sur la période 2015-2021, elles restent nettement inférieures à la moyenne de l'UE. Cela se traduit par des niveaux relativement faibles et une portée limitée des prestations sociales, les pensions de vieillesse étant parmi les plus basses de l'UE par rapport aux revenus du travail. Les dépenses consacrées aux services publics généraux sont particulièrement faibles, soit presque moitié moins (en pourcentage du PIB) que la moyenne de l'UE. L'insuffisance des ressources financières allouées aux soins de santé a pour conséquence de longs délais d'attente et une forte proportion de besoins médicaux non satisfaits, des coûts directs élevés pour les patients et une incapacité à assurer des salaires compétitifs aux professionnels de santé. Au cours de la période 2021-2023, la Lituanie a adopté plusieurs grandes mesures permanentes relatives aux dépenses (comme la revalorisation des salaires du secteur public, des retraites et d'autres prestations sociales) sans prévoir les mesures de financement correspondantes, ce qui pourrait mettre en péril la viabilité budgétaire de la Lituanie à long terme.

(29) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de la Lituanie est bien engagée. Le 30 novembre 2022, la Lituanie a soumis une première demande de paiement; la Commission a évalué positivement 31 des 33 jalons se rapportant à six des sept composantes du plan, mais a estimé que deux jalons liés aux réformes fiscales n'avaient pas été atteints de manière satisfaisante. La Commission a donc activé la procédure de «suspension des paiements», qui permet à la Lituanie de disposer d'un délai supplémentaire pour atteindre ces jalons tout en recevant un paiement partiel de 542,3 millions d'EUR (hors préfinancement) pour les jalons qui ont été atteints de manière satisfaisante. En raison de circonstances objectives liées à l'augmentation des prix de l'énergie et des matériaux de construction, et des contraintes pesant sur les chaînes d'approvisionnement à la suite de l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la Lituanie a l'intention de

présenter des modifications au plan, ainsi qu'un chapitre REPowerEU visant à accélérer la décarbonation de son économie et à réduire sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles. Conformément à l'article 14, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/241, le 30 mars 2023, la Lituanie a fait part de son intention de demander un soutien sous forme de prêt supplémentaire de 1 800 000 000 EUR au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. L'inclusion rapide du nouveau chapitre REPowerEU dans le plan pour la reprise et la résilience permettra de financer des réformes et des investissements supplémentaires à l'appui des objectifs stratégiques de la Lituanie dans le domaine de l'énergie et de la transition écologique. La participation systématique et effective des pouvoirs locaux et régionaux, des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées 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, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

(30) La Commission a approuvé tous les documents de programmation de la politique de cohésion de la Lituanie en 2022. Il est essentiel de procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion en complémentarité et en synergie avec le plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour réaliser la transition écologique et numérique, accroître la résilience économique et sociale, ainsi que parvenir à un développement territorial équilibré en Lituanie.

(31) Au-delà des défis économiques et sociaux que vise à relever le plan pour la reprise et la résilience, la Lituanie fait face à des défis supplémentaires liés au système de santé, aux services et logements sociaux, à l'énergie et à la transition écologique.

(32) Pour ce qui est des résultats en matière de santé, la Lituanie affiche l'une des espérances de vie les plus faibles de l'UE. Les taux de mortalité évitable par prévention et par traitement en Lituanie restent élevés par rapport à la moyenne de l'UE. La Lituanie affiche en outre un taux important d'hospitalisations évitables, ainsi que le taux de mortalité par suicide le plus élevé de l'UE. Cela met en évidence la nécessité d'améliorer l'efficacité des soins de santé et d'inclure davantage de mesures préventives dans l'approche des soins de santé en Lituanie. Les difficultés dans le secteur des soins de santé sont encore aggravées par une pénurie de main-d'œuvre, une inadéquation des compétences et une répartition inégale des professionnels de santé, autant de facteurs qui limitent l'accès aux soins de santé primaires et la prestation de ces soins. Le plan pour la reprise et la résilience de la Lituanie prévoit des mesures importantes, notamment une réforme visant à transformer le réseau hospitalier et les services médicaux d'urgence, ainsi que des investissements dans la modernisation des établissements de soins de santé et la construction d'infrastructures destinées à accueillir des pôles des maladies infectieuses. Une fois mises en œuvre, ces mesures devraient contribuer à relever certains des principaux défis recensés. Toutefois, au-delà des mesures prévues dans le plan pour la reprise et la résilience, des efforts supplémentaires s'imposent pour renforcer encore les soins primaires et étendre les soins préventifs, et notamment pour rendre le système de soins de santé plus résilient.

(33) La planification et la prestation des services sociaux sont entravées par le fait que les municipalités ne travaillent pas suffisamment avec les organisations non gouvernementales et par la mauvaise intégration de l'assistance sociale et de la formation professionnelle dans les politiques actives du marché du travail, en particulier en ce qui concerne les chômeurs. La Lituanie a accompli certains progrès en achevant dans plusieurs municipalités des projets pilotes portant sur la fourniture de services intégrés aux chômeurs; il a été recommandé à toutes les municipalités

d'appliquer la méthodologie de ces projets à leurs programmes de promotion de l'emploi à partir de 2023. Si cette démarche va dans la bonne direction, son effet reste à démontrer et des efforts supplémentaires doivent être fournis. Le plan pour la reprise et la résilience comprend des mesures importantes, telles qu'une réforme du régime de revenu minimum et du système de prélèvements et de prestations et une extension de la couverture de l'assurance chômage. Une fois mises en œuvre, ces mesures devraient contribuer à relever certains des principaux défis recensés en matière de protection sociale. Néanmoins, au-delà des mesures prévues dans le plan, des efforts supplémentaires doivent être consentis pour améliorer la planification et la prestation des services sociaux.

(34) L'accès au logement social est limité en Lituanie. À la fin de 2022, environ 9 700 familles (près de 19 000 personnes) étaient en attente d'un logement social, le délai d'attente moyen étant de 5,85 ans. D'une manière générale, la qualité des logements sociaux reste faible. Bien que la Lituanie ait pris un certain nombre de mesures visant à réformer le logement social, notamment en introduisant le droit de privilégier les familles monoparentales, en augmentant les plafonds de revenus et d'actifs ouvrant droit à un logement social et en prévoyant de nouvelles dispositions spéciales en cas d'urgence nationale ou de quarantaine, elle ne dispose pas actuellement de stratégie globale sur la manière de remédier à ces pénuries chroniques et d'améliorer la qualité des logements sociaux.

(35) À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Lituanie est parvenue à mettre fin à ses importations de gaz, de pétrole, d'électricité et de charbon en provenance de Russie, en redirigeant ses importations d'énergie vers le terminal de gaz naturel liquéfié (GNL) de Klaipėda, le terminal pétrolier de Būtingė, la nouvelle interconnexion gazière avec la Pologne, l'interconnexion améliorée avec la Lettonie et les interconnexions électriques existantes avec la Pologne, la Lettonie et la Suède. La consommation de gaz naturel de la Lituanie a chuté de 41 % sur la période comprise entre août 2022 et mars 2023 par rapport à la consommation moyenne des cinq années précédentes à la même période, soit une baisse supérieure à l'objectif de réduction de 15 %, qui s'explique principalement par la diminution de la demande de gaz de son industrie chimique, due à la flambée des prix de l'énergie. La Lituanie serait en mesure de poursuivre ses efforts visant à réduire temporairement sa demande de gaz jusqu'au 31 mars 2024[22]. Elle reste néanmoins fortement dépendante des importations pour son approvisionnement énergétique. La Lituanie importe à peu près les deux tiers de ses besoins bruts en électricité et la quasi-totalité de son pétrole et de son gaz. Le pétrole et le gaz représentent en outre les trois quarts du bouquet énergétique du pays.

(36) La demande élevée en énergie tient notamment à l'ampleur et à la vétusté de la flotte de transport (alors que les transports publics et ferroviaires sont sous-utilisés), à un grand nombre de bâtiments énergivores et à des industries très gourmandes en énergie. Avant la crise énergétique, l'industrie représentait 58 % de la consommation totale de gaz de la Lituanie. Des efforts supplémentaires visant à réduire l'intensité énergétique dans ces secteurs en favorisant la transformation industrielle, notamment les processus de production innovants, et en encourageant davantage le recours à des sources d'énergie renouvelables, permettraient de réduire la dépendance de la Lituanie à l'égard des importations d'énergie. Les incitations à opter pour des véhicules moins polluants sont encore faibles en Lituanie, tandis que le système de transport public est fragmenté et souffre d'un manque de coordination. La promotion de moyens de

[22] Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil et règlement (UE) 2023/706 du Conseil.

transport moins polluants reste donc une priorité. En outre, les taux de rénovation des immeubles comprenant plusieurs appartements restent trop faibles pour que les objectifs de neutralité climatique dans ce secteur puissent être atteints à l'horizon 2050. Cela démontre la nécessité d'améliorer les procédures et les incitations en matière de rénovation, et de soutenir la capacité du secteur privé à mener des projets de rénovation. La Lituanie reste l'un des pays les moins performants de l'UE sur le plan de la précarité énergétique, une situation qui pourrait encore s'aggraver en cas de regain soutenu des prix de l'énergie et si la lenteur des rénovations se maintient.

(37) Le réseau électrique lituanien, comme celui des autres États membres baltes, reste exposé, étant donné qu'il est synchronisé avec le réseau du système BRELL. La synchronisation régionale du réseau électrique avec le reste de l'UE progresse, mais elle doit encore être achevée (elle devrait aboutir en 2025). À cette fin, la coopération avec la Lettonie et l'Estonie est nécessaire. La Lituanie s'attache à augmenter sa production nationale d'énergie; elle a pris des mesures visant à simplifier les procédures d'autorisation et à promouvoir la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, qui lui ont permis d'accroître considérablement ses capacités de production d'énergie solaire et éolienne entre 2020 et 2021. Cependant, pour que la Lituanie respecte ses objectifs «Ajustement à l'objectif 55», elle devra relever encore ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et revoir à la hausse ses objectifs en matière de recours aux énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.

(38) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans les secteurs et les professions clés pour la transition écologique, notamment dans le domaine de la fabrication, du déploiement et de l'entretien des technologies «zéro net», créent des goulets d'étranglement dans la transition vers une économie à zéro émission nette de gaz à effet de serre. Des systèmes d'éducation et de formation de qualité qui répondent à l'évolution des besoins du marché du travail et des mesures ciblées de perfectionnement et de reconversion professionnels sont essentiels pour réduire les pénuries de compétences et promouvoir l'inclusion et la réaffectation de la main-d'œuvre. Afin de débloquer le potentiel de main-d'œuvre inexploitée, ces mesures doivent être accessibles, notamment pour les particuliers, ainsi que pour les secteurs et les régions les plus touchés par la transition écologique. Depuis 2015, le taux de vacance d'emploi a augmenté dans la plupart des secteurs clés, comme la construction (de 0,8 % à 1,5 % en 2021) et l'industrie manufacturière (de 1,4 % à 1,8 % en 2021). Toutefois, en 2021, ce taux était toujours inférieur à la moyenne de l'UE (soit respectivement 3,6 % et 1,9 %). Ces dernières années, des pénuries de main-d'œuvre ont été signalées en Lituanie pour 28 professions nécessitant des compétences ou des connaissances spécifiques pour la transition écologique. Il a notamment été rapporté qu'en 2022 la pénurie de main-d'œuvre avait contribué à freiner la production dans les secteurs de l'industrie et de la construction.

(39) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2023, et son avis[23] est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

(40) 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

[23] Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, et à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour i) préserver la soutenabilité de la dette et s'abstenir de soutenir de manière généralisée la demande globale en 2023, mieux cibler les mesures budgétaires prises pour atténuer l'impact des prix élevés de l'énergie et réfléchir à des moyens appropriés de mettre fin au soutien à mesure que les pressions sur les prix de l'énergie s'atténuent; ii) soutenir des investissements publics élevés et promouvoir les investissements privés pour soutenir les transitions écologique et numérique; iii) favoriser une évolution des salaires qui atténue la perte de pouvoir d'achat tout en limitant les effets de second tour sur l'inflation, continuer à améliorer les politiques actives du marché du travail et remédier aux pénuries de compétences; iv) améliorer l'environnement des entreprises et veiller à ce que le soutien énergétique aux entreprises soit économiquement efficient, temporaire, ciblé sur des entreprises viables et à ce qu'il préserve les incitations à la transition écologique; et v) préserver la stabilité macrofinancière et suivre les risques tout en poursuivant les travaux sur l'achèvement de l'union bancaire. En ce qui concerne la Lituanie, les recommandations 1, 2, 3 et 4 contribuent à la mise en œuvre des première, deuxième et troisième recommandations pour la zone euro,

RECOMMANDE que la Lituanie s'attache, en 2023 et 2024:

1. à réduire progressivement les mesures de soutien en vigueur en matière d'énergie d'ici à la fin de 2023; dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie rendraient nécessaires des mesures de soutien, à veiller à ce que celles-ci ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient viables d'un point de vue budgétaire, et préservent les incitations à réduire la consommation d'énergie;

   à préserver les investissements publics financés au niveau national et à garantir l'absorption effective des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique, tout en maintenant une situation budgétaire saine en 2024; pour la période postérieure à 2024, à poursuivre les investissements et réformes propices à une plus grande croissance durable et à préserver une position budgétaire à moyen terme prudente;

   à renforcer l'adéquation des systèmes de soins de santé et de protection sociale et à améliorer les services publics généraux;

2. à poursuivre avec constance la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience et à parachever rapidement son chapitre REPowerEU afin d'en entamer sans délai la mise en œuvre; à procéder à la mise en œuvre rapide des programmes relevant de la politique de cohésion, en complémentarité et en synergie étroites avec le plan pour la reprise et la résilience;

3. à renforcer les soins primaires et à étendre les soins préventifs, notamment pour rendre le système de soins de santé plus résilient; à améliorer la planification et la prestation des services sociaux; à améliorer l'accès au logement social et la qualité des logements sociaux;

4. à réduire encore sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles et des importations d'énergie en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, en garantissant en particulier une capacité suffisante du réseau et un accès suffisant à celui-ci, en veillant à la transformation et à la décarbonation de la production industrielle, en augmentant le recours aux transports publics et durables et en améliorant l'efficacité énergétique des bâtiments, afin également de réduire la

précarité énergétique; à garantir une capacité suffisante des interconnexions électriques afin d'accroître la sécurité d'approvisionnement, en s'efforçant d'achever en temps voulu la synchronisation avec le réseau électrique de l'UE; à accentuer les efforts visant à fournir et à acquérir les compétences nécessaires à la transition écologique.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président