COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 319 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Lituanie pour la période 2012-2015

{SWD(2012) 319 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Lituanie pour la période 2012-2015

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 économiques[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne[2],

vu les résolutions du Parlement européen[3],

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres[4], qui forment ensemble les «lignes directrices

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 COM(2012) 319 final.
3 P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.
4 Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.

intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Lituanie pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Lituanie pour la période 2011-2014.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[5], dans lequel la Lituanie n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique. Il a invité les États membres à mettre en œuvre les recommandations par pays formulées par le Conseil en 2011 et à traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(6) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(7) Le 27 avril 2012, la Lituanie a présenté son programme de convergence pour la période 2012-2015 et, le 30 avril 2012, son programme national de réforme pour 2012. Étant donné leur interdépendance, ces deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2012 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier est d'avis que le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible. Le programme est largement conforme aux prévisions établies par la Commission au printemps 2012 pour 2012 et 2013. L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme est de corriger le déficit excessif d'ici à 2012, comme le recommande le Conseil, et de progresser ensuite vers l'objectif budgétaire à moyen terme. Le programme confirme l'objectif budgétaire à moyen terme précédemment fixé, à savoir un excédent public structurel de 0,5 % du PIB, ce qui reflète de manière adéquate les exigences du pacte de stabilité et de croissance, et prévoit un assainissement annuel d'au moins un point de pourcentage par an, en vue d'un budget à l'équilibre d'ici à 2015. Si la trajectoire budgétaire retenue est de nature à permettre une correction du déficit excessif dans les délais impartis, l'effort budgétaire

[5] COM(2012) 68 final.

annuel moyen pour la période 2010-2012, établi sur la base du solde budgétaire structurel (recalculé)[6], devrait être inférieur aux 2,25 % du PIB demandés par le Conseil dans sa recommandation du 16 février 2010. La progression annuelle prévue pour atteindre l'objectif à moyen terme dans les années suivant la correction du déficit excessif est légèrement supérieure, en termes structurels, à 0,5 % du PIB, soit le critère du pacte de stabilité et de croissance. Le taux de croissance prévu des dépenses publiques, qui prend en compte les mesures discrétionnaires en matière de recettes, respecte le critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance pour 2013 à 2014, mais pas pour 2015. La dette publique devrait rester inférieure à 60 % du PIB au cours de la période couverte par le programme; selon les prévisions effectuées au printemps 2012 par la Commission, elle grimpera à près de 41 % du PIB en 2013, tandis que le programme de convergence prévoit une diminution de la dette, qui devrait s'établir à 35 % du PIB d'ici à 2015. La réforme de la planification et de l'exécution budgétaires progresse, mais le gouvernement doit encore approuver les propositions de loi. Ces lois devraient améliorer la responsabilité au sein du cadre budgétaire, par la mise en place d'une instance indépendante, et durcir les règles sur les réserves de trésorerie.

(9) Sur la base d'une stratégie globale en faveur du respect des règles fiscales, des mesures ont été mises en œuvre en 2011, lesquelles ont permis de renforcer l'observation de ces règles et de générer des recettes supplémentaires. Toutefois, la poursuite de leur mise en œuvre sera requise pour que le pays puisse enregistrer des avancées considérables dans la lutte contre l'évasion fiscale.

(10) L'évolution démographique fait peser des doutes sérieux sur la viabilité du système de retraite. Bien que la Lituanie ait décidé de porter progressivement l'âge de départ à la retraite à 65 ans d'ici 2026, cette mesure à elle seule ne suffira pas à garantir la viabilité et l'adéquation des retraites à l'avenir et doit être assortie de mesures complémentaires. Celles-ci pourraient notamment consister à lier l'âge légal du départ à la retraite et les prestations futures à des facteurs démographiques, à établir des règles d'indexation claires et à introduire un lien plus étroit entre les cotisations et les prestations, en supprimant les incitations à la retraite anticipée. La Lituanie pourrait en outre faire un meilleur usage des régimes de retraite complémentaire facultatifs. La mise en place de régimes de retraite professionnelle permettrait d'alléger la charge pesant sur le régime de sécurité sociale tout en améliorant le niveau des retraites futures. Les mesures dissuadant les travailleurs de continuer à travailler plus longtemps ont été supprimées.

(11) La loi sur les agences de travail temporaire, destinée à faciliter l'emploi à court terme, est entrée en vigueur le 1er décembre 2011. Toutefois, ses effets pourraient être assez limités puisque les agences de travail temporaire existaient déjà en Lituanie auparavant. Une analyse exhaustive de la législation du travail permettrait de mettre en évidence les restrictions et charges administratives inutiles qui limitent la flexibilité des contrats de travail, des règles de licenciement et des modalités de gestion du temps de travail. Il est nécessaire d'adopter des mesures complémentaires pour accroître la

[6] Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode commune.

participation au marché du travail, en particulier des jeunes, des personnes non qualifiées et des travailleurs âgés, et pour améliorer la flexibilité du marché du travail.

(12) Le problème du chômage des jeunes (supérieur à 30 %) et des personnes peu qualifiées est devenu particulièrement évident au cours de la crise. Le gouvernement met en œuvre un certain nombre de mesures destinées à favoriser l'emploi des jeunes, comme des subventions au premier emploi et des réductions de charges sociales. Néanmoins, les taux d'activation restent trop faibles et les moyens financiers en faveur des politiques actives du marché du travail pourraient être utilisés plus efficacement par un ciblage de l'action publique sur les plus vulnérables. Pour assurer un meilleur passage de l'école au marché du travail, on pourrait rendre plus attrayants les contrats d'apprentissage et les stages en entreprise et mettre en place un système de prévision de la demande de qualifications. Il convient que les mesures soient conformes aux résultats de l'équipe d'action commune Lituanie - Commission sur le chômage des jeunes.

(13) Environ un tiers de la population lituanienne est exposée au risque de pauvreté et d'exclusion à long terme. Il s'agit du quatrième chiffre le plus élevé dans l'Union. En 2011, la Lituanie a modifié la loi sur l'assistance sociale en espèces afin de réformer le système d'assistance sociale à partir de janvier 2012. Elle a lancé un modèle pilote de distribution de l'aide sociale, modifié le mode de calcul des montants, introduit certaines incitations au travail et élargi la couverture du système. La réforme de l'assistance sociale est une étape de plus dans la suppression des mesures décourageant le travail. Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de suivi pour en évaluer l'efficacité et l'incidence sur la réduction de la pauvreté. Il convient également d'établir un lien entre la réforme et les mesures d'activation destinées à accroître la participation, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires sociaux à long terme.

(14) Le gouvernement mène depuis 2010 une réforme ambitieuse des entreprises publiques destinée à redéfinir la gouvernance d'entreprise, à renforcer la transparence et séparer propriété et fonctions de réglementation ainsi qu'à accroître la concurrence et l'efficacité. Opportune, cette réforme suppose des modifications tant législatives qu'organisationnelles. Des avancées considérables ont été constatées en ce qui concerne la transparence et la responsabilité, étant donné que les rapports sont désormais publiés sur une base trimestrielle et annuelle. Des objectifs d'entreprise clairs ont été établis. Toutefois, le gouvernement a reporté certains volets de la réforme, notamment la séparation des activités commerciales et non commerciales des entreprises publiques, qu'il entend mettre en œuvre en 2012.

(15) La Lituanie a accompli certains progrès dans l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. Un programme de modernisation des immeubles d'appartements a été adopté par le gouvernement en décembre 2011, mais il est affaibli par des subventions qui ont des effets contraires dans certains domaines d'action et rendent l'amélioration de l'efficacité énergétique moins intéressante pour les habitants d'immeubles résidentiels. Une accélération et un renforcement considérable des efforts sont nécessaires pour accroître l'efficacité énergétique des bâtiments.

(16) Il existe des possibilités de déplacer la fiscalité vers l'utilisation d'énergie, étant donné que les recettes provenant des taxes environnementales sont les troisièmes plus faibles de l'Union européenne, tandis que les taxes sur les transports sont les plus faibles de

l'Union. Le taux implicite de taxation de la consommation d'énergie était le septième plus faible de l'Union en 2010, tandis que les taxes sur l'énergie exprimées en pourcentage du PIB sont tout juste inférieures à la moyenne de l'Union.

(17) Les infrastructures énergétiques du pays sont peu concurrentielles et manquent d'interconnexions, ce qui constitue un facteur entravant la croissance. L'insuffisance des interconnexions entrave l'apparition de la concurrence sur les marchés de l'énergie. La concentration reste élevée (supérieure à 90 %) tant sur le marché du gaz que sur celui de l'électricité.

(18) La Lituanie a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, ainsi que la mise en œuvre de ceux qui ont été formulés en 2011, ont trait à la promotion de l'emploi et de la compétitivité, à l'amélioration de la viabilité des finances publiques et au renforcement de la stabilité financière. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus et a pris en compte les résultats de cette évaluation dans les recommandations.

(19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lituanie. Elle a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Lituanie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Lituanie, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[7],

RECOMMANDE que la Lituanie s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à assurer la progression prévue pour parvenir, en temps voulu, à la correction du déficit excessif; à cette fin, à mettre en œuvre intégralement le budget pour l'année 2012 et à mener à bien l'effort d'ajustement structurel défini dans la recommandation formulée par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs; par la suite, à préciser les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre de la stratégie budgétaire prévue pour l'année 2013 et au-delà, en veillant à assurer un effort d'ajustement structurel approprié pour progresser de manière satisfaisante vers l'objectif budgétaire à moyen terme, notamment en ce qui concerne le critère des dépenses, tout limitant au minimum la réduction des dépenses propices à la croissance; à cet égard, à envisager l'augmentation des taxes et impôts les moins préjudiciables à la croissance, comme les taxes résidentielles et environnementales, dont les taxes sur les véhicules, tout en renforçant le respect des règles fiscales; à renforcer le cadre budgétaire, en particulier par l'introduction de plafonds de dépenses exécutoires et contraignants dans le cadre budgétaire à moyen terme;

[7] Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

2. à adopter des textes législatifs concernant une réforme globale du système de retraite; à fixer l'âge légal de départ à la retraite en fonction de l'espérance de vie, établir des règles claires pour l'indexation des retraites et améliorer les régimes de retraite complémentaire; à étayer la réforme des retraites par des mesures concernant le vieillissement actif;

3. à remédier au chômage élevé, en particulier chez les jeunes, les personnes peu qualifiées et les chômeurs de longue durée, en concentrant les ressources sur les politiques actives du marché du travail et en améliorant l'efficacité de ces dernières; à renforcer l'efficacité des systèmes de contrats d'apprentissage; à modifier la législation du travail en ce qui concerne la flexibilité des contrats de travail, des règles de licenciement et des modalités de gestion du temps de travail;

4. à renforcer les incitations au travail et les liens entre la réforme de l'assistance sociale et les mesures d'activation, notamment en ce qui concerne les plus vulnérables, afin de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale;

5. à mettre en œuvre l'intégralité du train de réformes des entreprises publiques, et notamment à assurer une séparation entre propriété et fonctions de réglementation, ainsi qu'entre activités commerciales et non commerciales; à mettre en place les instruments de suivi appropriés pour pouvoir évaluer l'efficacité des réformes et assurer le respect des exigences de la réforme par toutes les entreprises publiques;

6. à adopter des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, notamment par la suppression des dispositions ayant un effet dissuasif et une mise en œuvre rapide du fonds à participation; à stimuler la concurrence dans le domaine des réseaux énergétiques en améliorant l'interconnexion avec les pays de l'Union tant pour l'électricité que pour le gaz.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président