Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/3988

20.8.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 8 juillet 2025

relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la Lettonie

(C/2025/3988)

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 (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil [1], et notamment son article 3, paragraphe 3,

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:

Considérations générales

(1) Le règlement (UE) 2024/1263, qui est entré en vigueur le 30 avril 2024, précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et aux exigences du TFUE. Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre. En outre, le règlement encourage les États membres à s'approprier la politique budgétaire et axe davantage celle-ci sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et plus cohérente des règles. Chaque État membre doit présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme, contenant ses engagements en matière budgétaire, et en matière de réformes et d'investissements sur un horizon de quatre ou cinq ans, en fonction de la durée de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes [2], dans chacun de ces plans, doit être conforme aux exigences du règlement, et notamment aux obligations de placer ou de maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement, ou de la maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du produit intérieur brut (PIB) et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité à moyen terme. Lorsqu'un État membre s'engage à mettre en œuvre un ensemble pertinent de réformes et d'investissements conformément aux critères énoncés dans le règlement, la période d'ajustement peut être prolongée, de trois ans au maximum.

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Aux termes de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263, on entend par «dépenses nettes» les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en matière de recettes; iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union; iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union; v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage; et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

(2) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ([3]), qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après dénommée la «facilité»), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres, créant une impulsion budgétaire financée par l'Union, pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements. Conformément aux priorités du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la facilité favorise la reprise économique et sociale par la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables tendant, en particulier, à promouvoir les transitions écologique et numérique et à 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 termes, à améliorer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

(3) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil ([4]) (ci-après dénommé le «règlement REPowerEU»), adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cet effort contribue à garantir la sécurité énergétique de l'Union en diversifiant son approvisionnement énergétique et en augmentant son utilisation des énergies renouvelables, ses capacités de stockage de l'énergie et son efficacité énergétique. La Lettonie a ajouté un chapitre REPowerEU à son 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.

(4) Le 30 avril 2021, la Lettonie 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. En vertu de l'article 19 de ce règlement, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience selon les 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 Lettonie ([5]), laquelle a été modifiée le 8 décembre 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU ([6]). La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement, indiquant que la Lettonie a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Les jalons et cibles ne peuvent être considérés comme atteints de manière satisfaisante qu'en l'absence de régression sur les jalons et cibles de la même réforme ou du même investissement précédemment atteints.

(5) Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Lettonie ([7]). Le plan, présenté conformément à l'article 11 et à l'article 36, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2024/1263, couvre la période 2025-2028 et présente une trajectoire d'ajustement budgétaire s'étalant sur quatre ans.

(6) Le 26 novembre 2024, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2025 de la Lettonie. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ([8]), le rapport 2025 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. 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 2025, 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 euro ([9]) le 13 mai 2025 et le rapport conjoint sur l'emploi le 10 mars 2025.

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Lettonie (ST 10157/2021).

([6]) Décision d'exécution du Conseil du 8 décembre 2023 portant modification de la décision d'exécution du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Lettonie (ST 15569/2023)

([7]) Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Lettonie (JO C, C/2025/652, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/652/oj).

([8]) Règlement (UE) n o 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).

([9]) Recommandation du Conseil du 13 mai 2025 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'UE sur les cinq prochaines années. La boussole met en avant les trois impératifs de transformation pour une croissance économique durable: i) l'innovation; ii) la décarbonation et la compétitivité; et iii) la sécurité. Afin de combler le retard d'innovation, l'UE entend favoriser l'innovation industrielle, soutenir la croissance des jeunes entreprises au moyen d'initiatives telles que la stratégie de l'UE en faveur des jeunes pousses et des entreprises en expansion, et promouvoir l'adoption de technologies avancées comme l'intelligence artificielle et l'informatique quantique. Poursuivant l'objectif d'une économie plus verte, la Commission a présenté un plan d'action global pour une énergie abordable et un pacte pour une industrie propre, visant à garantir que la transition vers une énergie propre reste efficace par rapport à son coût, ne nuit pas à la compétitivité, en particulier pour les secteurs à forte intensité énergétique, et est un moteur de croissance. Afin de réduire ses dépendances excessives et d'accroître sa sécurité, l'Union est déterminée à renforcer ses partenariats commerciaux mondiaux, à diversifier ses chaînes d'approvisionnement et à sécuriser son accès aux matières premières critiques et aux sources d'énergie propres. La mise en œuvre de ces priorités s'appuie sur des catalyseurs horizontaux, à savoir la simplification de la réglementation, l'approfondissement du marché unique, le financement de la compétitivité et une union de l'épargne et des investissements, la promotion des compétences et d'emplois de qualité, et une meilleure coordination des politiques de l'UE. La boussole pour la compétitivité est alignée sur le Semestre européen, de manière à ce que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de la Commission et à créer ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(8) En 2025, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, car ces plans permettent aux pays concernés de relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis identifiés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées ces dernières années. Ces recommandations par pays conservent leur pertinence pour les plans pour la reprise et la résilience modifiés conformément à l'article 21 du règlement (UE) 2021/241.

(9) Les recommandations par pays de 2025 pointent tous les grands défis de politique économique auxquels les mesures prévues dans les plans pour la reprise et la résilience répondent insuffisamment, en tenant compte des défis pertinents déjà mis en évidence dans les recommandations par pays de 2019 à 2024.

(10) Le 4 juin 2025, la Commission a publié le rapport 2025 pour la Lettonie. Ce rapport évalue les progrès accomplis par la Lettonie à l'égard des recommandations qui lui ont été adressées et fait le point sur la mise en œuvre, par la Lettonie, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, il mentionne les défis les plus pressants auxquels la Lettonie est confrontée. Il évalue également 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 pour 2030, de compétences, et de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

Évaluation du rapport d'avancement annuel

(11) Le 21 janvier 2025, le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux des dépenses nettes ci-après pour la Lettonie: 5,9 % en 2025, 3,6 % en 2026, 3,4 % en 2027 et 3,3 % en 2028, ce qui correspond aux taux de croissance cumulés maximaux calculés par rapport à 2023 de 15,5 % en 2025, de 19,7 % en 2026, de 23,8 % en 2027 et de 27,9 % en 2028. Le 29 avril 2025, la Lettonie a présenté son rapport de suivi annuel ([10]) sur le respect des taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés et la mise en œuvre de réformes et d'investissements répondant aux principaux défis recensés dans les recommandations par pays du Semestre européen. Le rapport d'avancement annuel tient également compte des rapports semestriels présentés par la Lettonie sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241.

(12) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions représentent un défi existentiel pour l'Union européenne. La Commission a recommandé d'activer de manière coordonnée la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE en vue d'une augmentation rapide et significative des dépenses de défense, et cette proposition a été accueillie favorablement par le Conseil européen le 6 mars 2025. À la suite de la demande de la Lettonie du 28 avril 2025, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté, le 8 juillet 2025, une recommandation autorisant la Lettonie à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés et à les dépasser ([11]).

([10]) Les rapports annuels d'avancement 2025 sont disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=fr

([11]) Recommandation du Conseil du 8 juillet 2025 autorisant la Lettonie à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil en application du règlement (UE) 2024/1263 (activation de la clause dérogatoire nationale) (JO C, C/2025/3970, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3970/oj).

(13) D'après les données validées par Eurostat ([12]), le déficit public de la Lettonie a diminué, passant de 2,4 % du PIB en 2023 à 1,8 % en 2024, tandis que la dette publique a augmenté, passant de 44,6 % du PIB à la fin de 2023 à 46,8 % à la fin de 2024. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à un taux de croissance net des dépenses de 4,5 % en 2024. Dans le rapport annuel de suivi 2025, la Lettonie estime la croissance nette des dépenses en 2024 à 3,9 %. Selon la Commission, la croissance des dépenses nettes a été plus élevée que ce qu'indique le rapport d'avancement annuel. La différence entre les calculs de la Commission et les estimations des autorités nationales s'explique par une évaluation différente des effets des mesures discrétionnaires en matière de recettes en 2024 ([13]). Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ([14]), qui inclut à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, était neutre en 2024. Le 4 juin 2025, la Commission a adopté un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE ([15]). Ce rapport évaluait la situation budgétaire de la Lettonie, son déficit public prévu pour 2025 dépassant la valeur de référence de 3 % du PIB. Le rapport concluait que, compte tenu de tous les facteurs pertinents, le critère du déficit était considéré comme rempli. À la lumière de cette évaluation, et après avoir pris en considération l'avis du comité économique et financier tel que visé à l'article 126, paragraphe 4, du TFUE, la Commission n'a pas l'intention, à ce stade, de proposer, en juin, d'ouvrir une procédure concernant les déficits excessifs.

(14) Selon le rapport d'avancement annuel, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires de la Lettonie prévoit une croissance du PIB réel de 1,2 % en 2025 et de 2,1 % en 2026, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 2,5 % en 2025 et à 2,2 % en 2026. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 0,5 % en 2025 et de 2,0 % en 2026, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 3,0 % en 2025 et à 1,7 % en 2026.

(15) Selon le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait augmenter pour atteindre 3,1 % du PIB en 2025, tandis que le ratio dette publique/PIB devrait augmenter pour atteindre 49,0 % d'ici la fin de 2025. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 5,7 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 3,1 % du PIB en 2025. L'augmentation prévue du déficit en 2025 s'explique par des facteurs de recettes et de dépenses. Les recettes devraient être affectées négativement par une réduction des recettes de l'impôt sur le revenu, due à la réforme du système de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et par une baisse des revenus de la propriété, principalement due à la normalisation de la rentabilité des entreprises publiques dans les secteurs de l'énergie et de la sylviculture, en raison de la baisse des prix de l'énergie. Du côté des dépenses, la croissance de la rémunération des salariés, des paiements d'intérêts et des transferts sociaux est le principal facteur à l'origine de l'augmentation du déficit. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à une croissance nette des dépenses de 5,7 % en 2025. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, qui inclut à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, devrait être expansionniste à hauteur de 1,1 % du PIB, en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 48,6 % à la fin de 2025. L'augmentation du ratio dette/PIB en 2025 reflète principalement les ajustements stocks-flux et le déficit primaire prévu.

(16) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, des dépenses publiques représentant 1,8 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2024, contre 0,9 % du PIB en 2025. Les dépenses financées par un soutien non remboursable au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettent des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'ont pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques de la Lettonie.

(17) En Lettonie, les dépenses de défense des administrations publiques se sont élevées à 2,5 % du PIB en 2021, à 2,4 % du PIB en 2022 et à 3,1 % du PIB en 2023 ([16]). Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses de défense devraient s'établir à 3,0 % du PIB en 2024 et à 3,3 % du PIB en 2025. Cela correspond à une augmentation de 0,8 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. La Lettonie estime que les dépenses de

([12]) Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2025.

([13]) La Commission ne qualifie pas de mesures budgétaires discrétionnaires certaines mesures en matière de recettes, comme les versements supplémentaires de dividendes provenant de sociétés par actions publiques et les impacts des recettes fiscales induites. Les recettes fiscales induites ne constituent pas une mesure budgétaire discrétionnaire, mais elles sont prises en considération dans les prévisions de la Commission par le biais des effets macroéconomiques. Les dividendes supplémentaires attendus des sociétés anonymes publiques sont également pris en considération dans les prévisions de la Commission, mais ils ne sont pas traités comme une mesure budgétaire discrétionnaire, étant donné qu'ils ne résultent pas d'une modification de la politique «normale» en matière de dividendes, telle qu'une révision du ratio de distribution des dividendes.

([14]) L'orientation budgétaire est définie comme une mesure de la variation annuelle de la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques. Elle vise à évaluer l'impulsion économique donnée par les politiques budgétaires, qu'elles soient financées au niveau national ou par le budget de l'UE. Elle correspond à la différence entre i) la croissance potentielle à moyen terme et ii) la variation des dépenses primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

([15]) Rapport de la Commission établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 4.6.2025, COM(2025) 615 final.

([16]) Eurostat, dépenses publiques sur la base de la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). En raison des différences méthodologiques entre les définitions de la CFAP et de l'OTAN, la définition des dépenses au sens de la CFAP peut différer de la définition des dépenses au sens de l'OTAN.

défense s'élèveront à 3,0 % du PIB en 2024 et à 3,3 % du PIB en 2025. La période d'activation de la clause dérogatoire nationale (2025-2028) permet à la Lettonie de redéfinir les priorités des dépenses publiques ou d'augmenter les recettes publiques, de sorte que des dépenses de défense toujours plus élevées ne mettraient pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

(18) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses nettes en Lettonie devraient augmenter de 5,7 % en 2025 et de 10,4 % cumulativement en 2024 et 2025. Sur la base desdites prévisions du printemps 2025 de la Commission, la croissance nette des dépenses de la Lettonie en 2025 devrait être inférieure au taux de croissance maximal recommandé, tant sur une base annuelle que si l'on considère conjointement les années 2024 et 2025.

(19) Selon le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait diminuer et s'établir à 3,0 % du PIB en 2026, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 49,5 % à la fin de 2026. Après 2026, selon le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait augmenter pour atteindre 3,2 % du PIB en 2027, et diminuer pour s'établir à 2,3 % du PIB en 2029. Après 2026, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter pour atteindre 52,8 % en 2027, puis diminuer progressivement pour s'établir à 51,3 % en 2029. Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions, les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur le maintien du déficit public à 3,1 % du PIB en 2026. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 4,4 % en 2026. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, qui inclut à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, devrait être expansionniste à hauteur de 0,3 % du PIB, en 2026. Selon la Commission, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter pour atteindre 49,3 % d'ici la fin de 2026. L'augmentation du ratio dette/PIB en 2026 reflète principalement le déficit primaire prévu.

Principaux défis

(20) Les recettes fiscales de la Lettonie restent inférieures à la moyenne de l'UE, s'établissant à 32,9 % du PIB en 2023, contre 39,0 % en moyenne dans l'UE. La taxation du travail et de la consommation constitue la principale source de recettes de la Lettonie, tandis que les impôts sur le capital, notamment l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur les revenus de capitaux et l'impôt foncier, représentent une part relativement faible du total des recettes fiscales et du PIB, en comparaison avec les autres États membres. Si ce déficit relatif en matière de recettes fiscales globales n'est pas forcément un problème en soi, la question des nouvelles sources de financement structurel devient pertinente dans un contexte d'exacerbation des pressions exercées à moyen terme sur les finances publiques, parmi lesquelles i) les engagements pris par le gouvernement de renforcer considérablement la sécurité intérieure et extérieure; ii) d'importants besoins de financement pour améliorer les services publics, en particulier dans les domaines des soins de santé et de l'aide sociale; et iii) la mise en œuvre de projets d'infrastructure à grande échelle cofinancés par l'UE (par exemple Rail Baltica).

(21) Si la réforme fiscale entrée en vigueur en janvier 2025 porte sur certains aspects liés à l'imposition du capital, son incidence budgétaire sur les recettes provenant de l'impôt sur le capital est plutôt mineure, puisqu'elle est estimée à moins de 0,1 % du PIB en 2025 et en 2026. Par ailleurs, malgré l'engagement pris d'adopter de nouvelles valeurs foncières et des biens immobiliers pour le calcul de l'impôt sur les biens immobiliers à partir de 2026, le gouvernement mise sur des gains limités en ce qui concerne la marge de manœuvre budgétaire et prévoit principalement de stabiliser les recettes tirées de l'impôt foncier à un niveau proche de la moyenne historique.

(22) Selon des enquêtes menées auprès de propriétaires et de dirigeants d'entreprises, en 2023, la part de l'économie souterraine a diminué de 3,6 points de pourcentage par rapport à 2022, en baisse pour la première fois depuis 2019. En 2024, l'économie souterraine a continué de reculer pour s'établir à 21,4 % du PIB, ce qui représente une baisse de 1,5 point de pourcentage par rapport à 2023. S'il existe différentes méthodes pour mesurer l'ampleur de l'économie souterraine et s'il est difficile d'établir un lien de causalité direct, il semble toutefois que la volonté persistante du gouvernement de mettre en œuvre des mesures visant à formaliser l'activité économique a réduit la tolérance des entreprises à l'égard de l'économie souterraine et leur volonté d'y prendre part. Dans le même temps, s'agissant de l'objectif consistant à faire reculer l'économie informelle, les évolutions positives en la matière justifient la poursuite des efforts déployés pour mettre en œuvre les plans d'action actuels.

(23) Alors que les examens annuels des dépenses visaient à rendre les dépenses publiques plus efficaces, la pratique actuelle prévoit que la plupart des économies réalisées (environ 0,3 % du PIB par an) reviennent aux ministères sectoriels qui participent au processus de réexamen. Il conviendrait plutôt d'envisager de réorienter les fonds récupérés vers un petit nombre de domaines prioritaires, tels que la défense, les soins de santé et la protection sociale.

(24) 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 prévoit un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci doivent permettre au pays de relever efficacement l'ensemble, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel de parachever la mise en œuvre effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour renforcer la compétitivité à long terme de la Lettonie par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. La communication de la Commission intitulée «NextGenerationEU – La voie vers 2026», adoptée le 4 juin 2025, précise le calendrier applicable à la clôture de la facilité et fournit des orientations aux États membres pour maximiser la mise en œuvre d'ici au 31 août 2026, y compris sur la manière de rationaliser davantage leurs PRR, expose les principales options à prendre en considération lors de leur révision et souligne l'importance d'une planification conjointe minutieuse de la présentation des dernières demandes de paiement en 2026. La Lettonie a déjà progressé dans la mise en œuvre des réformes et des investissements dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience. Pour tenir les engagements pris dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience d'ici à août 2026, il est essentiel que la Lettonie accélère la mise en œuvre des réformes et des investissements qui lui permettront de relever les défis auxquels ce pays est confronté. La Lettonie pourrait profiter du renforcement de ses capacités administratives et de l'amélioration de ses stratégies d'exécution pour réduire les retards et les entraves administratives. Les projets de construction financés par l'UE risquent en effet d'accuser des retards de livraison en raison des capacités restreintes du secteur de la construction, dues à des demandes concurrentes, à la charge réglementaire ainsi qu'à des facteurs externes. Il demeure essentiel d'associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin que tous les acteurs s'approprient le plan pour la reprise et la résilience, de manière à en garantir la bonne mise en œuvre.

(25) La mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, qui comprennent le soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds pour une transition juste (FTJ), du Fonds social européen plus (FSE +) et du Fonds de cohésion (FC), s'est accélérée en Lettonie. Il importe de poursuivre les efforts tendant à garantir la mise en œuvre rapide de ces programmes, tout en maximisant leur impact sur le terrain. Dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion, la Lettonie prend déjà des mesures destinées à stimuler la compétitivité et la croissance tout en renforçant la cohésion sociale. Dans le même temps, elle reste confrontée à des défis, y compris à ceux qui sont liés à la résilience économique et sociale, notamment la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, au logement social, à l'intégration professionnelle des groupes défavorisés sur le marché du travail, ainsi qu'à l'offre éducative, à la transition énergétique et à la compétitivité régionale, en particulier dans les régions frontalières orientales. Conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, la Lettonie est tenue, dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, de procéder à un examen de chaque programme en tenant compte, entre autres, des défis recensés dans les recommandations par pays adoptées en 2024. Les propositions de la Commission adoptées le 1er avril 2025 ([17]) prévoient de prolonger au-delà du 31 mars 2025 le délai de présentation d'une évaluation – par programme – des résultats de l'examen à mi-parcours. Elles prévoient également d'offrir une certaine souplesse pour accélérer la mise en œuvre des programmes et d'encourager les États membres à allouer des ressources au titre de la politique de cohésion à cinq priorités stratégiques de l'Union, à savoir la compétitivité dans les technologies stratégiques, la défense, le logement, la résilience dans le domaine de l'eau et la transition énergétique, et à des investissements dans des compétences de secteurs prioritaires tout en continuant de mettre l'accent sur les personnes en situation de grande vulnérabilité dans les programmes du FSE+.

(26) La plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) permet d'investir dans une priorité stratégique essentielle de l'UE en renforçant la compétitivité de l'UE. La plateforme STEP fait appel à onze fonds existants de l'UE. Les États membres peuvent également contribuer au programme InvestEU, qui soutient les investissements dans des domaines prioritaires. La Lettonie pourrait tirer le meilleur parti de ces initiatives pour soutenir le développement ou la fabrication de technologies critiques, notamment des technologies propres et économes en ressources.

(27) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE visent à répondre, il convient que la Lettonie s'attaque de manière effective aux défis qui subsistent, liés à l'environnement des entreprises, à l'accès au financement, à la recherche et à l'innovation, aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences, aux énergies renouvelables, à l'efficacité énergétique, aux transports durables, à la gestion des ressources, à la protection sociale, aux soins de santé et au logement.

(28) Comme le prévoit la boussole pour la compétitivité, toutes les institutions européennes, nationales et locales doivent déployer des efforts importants pour élaborer des règles plus simples et accélérer les procédures administratives. La Commission s'est fixé des objectifs ambitieux visant à réduire la charge administrative d'au moins 25 %, et d'au moins 35 % pour les PME. Pour atteindre ces objectifs, elle a créé de nouveaux outils. Elle entend notamment soumettre le corpus législatif de l'UE à un test de résistance et renforcer le dialogue entre les parties prenantes. Afin d'être à la hauteur de cette ambition, la Lettonie doit elle aussi prendre des mesures. En effet, 47 % des entreprises qui exercent leurs activités en Lettonie considèrent que la complexité des procédures administratives est un problème ([18]).

([17]) Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les règlements (UE) 2021/1058 et (UE) 2021/1056 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à relever des défis stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours - COM(2025) 123 final.

([18]) Attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE, rapport Eurobaromètre Flash (avril 2024).

Le cadre réglementaire letton constitue un obstacle à l'investissement, notamment en raison d'un système d'octroi de licences excessivement complexe. Ces difficultés sont particulièrement contraignantes dans des secteurs tels que la promotion immobilière, ce qui souligne la nécessité de réformes visant à améliorer l'environnement des entreprises. La simplification et la rationalisation des procédures administratives sont essentielles pour stimuler la croissance économique et la compétitivité, dans le droit fil d'initiatives plus larges soutenues par l'UE. Elles pourraient également renforcer la confiance du public dans des décisions gouvernementales fondées sur des données probantes, contribuer à réduire l'économie souterraine et, partant, favoriser un progrès économique durable.

(29) Les entreprises lettones recourent moins souvent que les entreprises de la plupart des autres pays de l'UE aux sources traditionnelles de financement externe, telles que les prêts bancaires et le marché des capitaux. Les taux débiteurs du marché sont élevés et les exigences en matière de garanties sont strictes, en particulier dans le secteur des entreprises, et notamment des PME. Cette situation nuit à la capacité de développement des entreprises et compromet les possibilités d'investissement dans des domaines d'importance stratégique, tels que la transition écologique, la commercialisation des innovations et les projets de développement régional. La région frontalière orientale de la Lettonie mérite une attention particulière, avec des investissements accrus destinés à renforcer sa résilience sociétale et économique. Stimuler la concurrence dans le secteur bancaire et promouvoir les régimes publics de garanties et de prêts visant à faciliter les investissements dans des domaines d'importance stratégique pourrait améliorer l'accès au financement.

(30) L'investissement privé letton dans la recherche et l'innovation, exprimé en pourcentage du PIB, figure parmi les plus faibles de l'UE. Les entreprises lettones emploient moins de chercheurs que leurs homologues de pays similaires. La valorisation des activités de recherche et la coopération entre les entreprises privées et les universités sont limitées. Le gouvernement letton a déjà mis en œuvre quelques mesures importantes pour réformer le système universitaire. Par exemple, l'exigence de connaissance de la langue lettone a été assouplie pour un certain nombre de postes universitaires, ce qui offre aux universités du pays davantage de possibilités d'attirer des talents étrangers. La Lettonie mène actuellement une réforme de son système de recherche et d'innovation dans le but d'améliorer l'émergence et la fidélisation de talents, notamment en augmentant le salaire des doctorants. Grâce à la mise en œuvre réussie de ces réformes, conjuguée à l'augmentation du financement de la recherche universitaire, les entreprises auraient accès à un plus grand réservoir de chercheurs qualifiés. Par ailleurs, la Lettonie devrait encourager la coopération entre les entreprises et le monde universitaire et pourrait envisager d'octroyer aux entreprises des incitations directes à la recherche et au développement, telles que la passation de marchés publics en faveur de l'innovation.

(31) En 2024, 74 % de l'électricité lettone était produite à partir de sources renouvelables, l'énergie hydraulique s'adjugeant 51 % de ce total. Toutefois, les parts de la production solaire et éolienne, respectivement de 8 % et 4 %, étaient encore nettement inférieures à celles de la Lituanie et de l'Estonie, et inférieures à la moyenne de l'UE. Il est possible de diversifier plus avant le bouquet des énergies renouvelables du pays en exploitant l'énergie éolienne et solaire et en augmentant la production à partir de ces sources. En particulier, malgré certaines mesures limitées prévues dans le cadre du plan national pour la reprise et la résilience, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour accélérer et rationaliser les procédures d'octroi de permis pour les nouveaux projets dans le domaine de l'énergie solaire et éolienne. La Lettonie devrait également adopter de nouvelles mesures pour promouvoir la flexibilité du côté de la demande, comme le stockage de l'énergie détenu par les consommateurs finaux et la participation au marché de ressources énergétiques distribuées ainsi qu'aux services d'équilibrage et de flexibilité. En outre, elle devrait définir clairement les rôles de certains acteurs du marché de l'énergie, tels que les agrégateurs de la demande à petite échelle. Par ailleurs, les demandes de permis de raccordement au réseau pour les installations de production d'énergie renouvelable dépassent considérablement la capacité disponible du réseau électrique, ce qui explique que la délivrance de nouveaux permis soit suspendue depuis juillet 2023. Malgré certaines évolutions législatives positives en 2025, la Lettonie dispose encore d'une marge de manœuvre sur le plan réglementaire pour améliorer la gestion des files d'attente de raccordement au réseau.

(32) Le bâtiment et les transports sont des secteurs clés tant d'un point de vue énergétique que climatique. Si d'importants programmes d'efficacité énergétique sont en cours d'application ou de planification, ils restent encore trop dépendants des financements publics, à commencer par ceux de l'UE. La Lettonie pourrait bénéficier d'une intensification de la rénovation de son parc immobilier, relativement ancien, i) en attirant des financements privés supplémentaires; ii) en privilégiant les instruments financiers et les solutions visant à réduire les risques plutôt que les programmes d'efficacité énergétique fondés sur des subventions; et iii) en soutenant le développement du secteur des services énergétiques en tant que catalyseur essentiel des investissements en matière d'efficacité énergétique. Dans le secteur des transports, qui reste fortement tributaire des produits pétroliers, le potentiel restant d'électrification et de décarbonation globale est également important. Si certaines mesures positives sont en place ou en préparation, la Lettonie pourrait en faire davantage pour promouvoir l'adoption de véhicules électriques ainsi que la production et l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone, aussi bien pour les transports publics que pour les transports privés. Parallèlement, des investissements supplémentaires visant à étendre le réseau de recharge seraient également bénéfiques. De même, compte tenu de la part élevée et croissante des énergies renouvelables dans le bouquet électrique national, promouvoir la poursuite de l'électrification dans d'autres secteurs, hormis le bâtiment et les transports, pourrait constituer une stratégie efficace pour réduire l'intensité carbone globale ainsi que pour accroître la sécurité énergétique.

(33) La Lettonie doit progresser plus rapidement sur la voie d'une économie circulaire si elle veut atteindre les objectifs de l'Union en la matière. Les indicateurs de croissance économique durable du pays sont à la traîne par rapport à la moyenne de l'UE et son empreinte en matières premières ne cesse d'augmenter. Bien qu'elle ait amélioré son système de gestion des déchets, la Lettonie continue d'enfouir près de la moitié de ses déchets municipaux et risque de ne pas atteindre l'objectif de 2025 en matière de recyclage de ces déchets.

(34) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences continuent de peser sur la croissance économique et de ralentir la transition vers une économie innovante, numérique et verte. Le vieillissement de la population entraîne une diminution de la main-d'œuvre et l'on observe des taux de vacance élevés dans des secteurs clés tels que la construction, l'industrie manufacturière, l'isolation, la sylviculture et les soins de santé. Ces pénuries tendront à empirer au cours des prochaines décennies, comme le montrent les prévisions à long terme. Or, l'amélioration des conditions de travail pourrait contribuer à attirer et à retenir des travailleurs qualifiés, notamment dans des secteurs comme les soins de santé et l'aide sociale. La faible proportion de personnes diplômées dans les secteurs des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM), conjuguée au manque de chercheurs dans ces domaines, constitue l'un des principaux obstacles au renforcement des capacités de recherche et d'innovation de la Lettonie, en particulier dans le secteur privé. La Lettonie œuvre actuellement à l'élaboration d'un cadre durable pour l'éducation et la formation des adultes; toutefois, la participation des adultes à l'apprentissage et la participation des personnes menacées ou touchées par le chômage aux mesures visant à faciliter leur accès à l'emploi ou leur maintien sur le marché du travail sont inférieures à la moyenne de l'UE. Le niveau relativement faible et décroissant des compétences numériques constitue également une menace sérieuse pour la productivité. Il conviendrait, pour débloquer le potentiel de main-d'œuvre inexploitée, de mieux cibler les mesures de perfectionnement et de reconversion professionnels, notamment en faveur des personnes peu qualifiées, toutes régions confondues. Il conviendrait d'intensifier la collaboration avec les employeurs en renforçant le recours aux programmes d'apprentissage par le travail et en encourageant la mise en œuvre et le financement, par les employeurs, de formations des salariés, afin d'améliorer encore les compétences des travailleurs.

(35) La Lettonie reste confrontée à des niveaux d'inégalité élevés et à des risques importants de pauvreté et d'exclusion sociale, qui touchent en particulier les personnes âgées. Déjà modestes, les dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB ont reculé, passant de 14,0 % en 2022 à 13,5 % en 2023, alors même que l'incidence des transferts sociaux, autres que les pensions, sur l'atténuation des inégalités de revenus demeure l'une des plus faibles de l'UE. Autre difficulté majeure qui persiste: garantir une aide au revenu adéquate pour les personnes âgées. Dans ces conditions, le système de protection sociale ne permet pas de sortir une proportion élevée de la population de la pauvreté ou de l'exclusion sociale. Par ailleurs, il existe d'importantes disparités socio-économiques entre les régions, qui se répercutent sur la fourniture de services sociaux par les municipalités, malgré l'introduction du panier minimal de services sociaux. Enfin, les dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée et aux soins à domicile demeurent insuffisantes au regard de l'évolution démographique.

(36) La faiblesse des dépenses publiques allouées aux soins de santé, conjuguée à des choix de vie non sains, sont les principales raisons qui expliquent le mauvais état de santé de la population. En Lettonie, l'accès aux soins de santé financés par des fonds publics est restreint par la portée limitée de la couverture sociale légale, ce qui se traduit par des paiements directs élevés pour les soins de santé. La charge financière qui en résulte pèse de manière disproportionnée sur les ménages à faibles revenus. Par conséquent, la Lettonie affiche l'un des taux les plus élevés de besoins en traitements médicaux non satisfaits déclarés par les intéressés. En outre, le pays fait face à des pénuries de personnel, en particulier d'infirmiers, ce qui compromet encore davantage la fourniture de services de santé. Le gouvernement a proposé un projet de loi visant à réformer le système de financement des soins de santé mais celui-ci ne prévoit pas de consacrer une part plus importante du PIB au secteur.

(37) On observe une pénurie de logements de qualité à des prix abordables, principalement en raison de la faiblesse des investissements consentis dans ce domaine. Cette pénurie nuit à la mobilité de la main-d'œuvre et à l'inclusion sociale. En outre, le parc immobilier existant étant de mauvaise qualité, notamment sur le plan de l'efficacité énergétique, les ménages sont soumis à une pression financière du fait de l'augmentation des coûts de l'énergie.

(38) 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 en 2025 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation 2025 concernant la politique économique de la zone euro. Les recommandations 2, 3, 4 et 5 aideront la Lettonie à mettre en œuvre la première recommandation pour la zone euro sur la compétitivité énoncée dans ladite recommandation 2025; les recommandations 4 et 5 l'aideront à mettre en œuvre la deuxième recommandation pour la zone euro sur la résilience, et la recommandation 1 l'aidera à mettre en œuvre la troisième recommandation pour la zone euro sur la stabilité macroéconomique et financière,

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, en 2025 et 2026:

1. à renforcer les dépenses globales et l'état de préparation en matière de défense et de sécurité tout en veillant à la soutenabilité de la dette, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025; à respecter les taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés par le Conseil le 21 janvier 2025, tout en faisant usage de la marge permise par la clause dérogatoire nationale pour l'augmentation des dépenses de défense; à faire en sorte que les finances publiques puissent couvrir les besoins croissants en matière de dépenses structurelles, notamment dans les domaines de la défense, des soins de santé et de la protection sociale, par exemple en étendant la fiscalité à des sources moins préjudiciables à la croissance, en intégrant les activités informelles ou non déclarées dans l'économie formelle et en réorientant les dépenses vers des domaines prioritaires sur la base de réexamens des dépenses publiques.

2. étant donné les délais applicables, en vertu du règlement (UE) 2021/241, pour l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements, à accélérer la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, y compris en ce qui concerne le chapitre REPowerEU; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FTJ, FSE+, FC], en s'appuyant, s'il y a lieu, sur les possibilités ouvertes par l'examen à mi-parcours; à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, notamment des possibilités offertes par le programme InvestEU et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», afin d'améliorer la compétitivité.

3. à simplifier la réglementation, à améliorer les outils réglementaires et à réduire la charge administrative pesant sur les entreprises; à améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises au financement, notamment en stimulant la concurrence sur les marchés financiers et en promouvant les régimes publics de garanties et de prêts visant à faciliter les investissements d'importance stratégique, en particulier dans les domaines de la transition écologique, de l'expansion et de la commercialisation des innovations, ainsi que du développement régional; à faciliter les investissements privés dans la recherche et l'innovation, notamment en poursuivant les réformes du système d'enseignement supérieur, afin de renforcer la coopération entre les entreprises et les universités;

4. à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et à accroître la sécurité énergétique en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, en particulier l'énergie éolienne et solaire; à améliorer les procédures d'octroi de permis et la gestion des files d'attente de raccordement au réseau électrique, ainsi qu'à promouvoir le stockage de l'énergie, la réponse à la demande et les solutions de flexibilité fondées sur le marché; à réduire la consommation d'énergie primaire et finale ainsi que l'intensité carbone en renforçant les mesures d'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur du bâtiment, et en promouvant davantage l'électrification; à accélérer la décarbonation des transports, en particulier du transport routier, en encourageant l'adoption de véhicules électriques, la production et la distribution de carburants renouvelables pour les transports et le développement des infrastructures de recharge; à accroître l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie circulaire grâce à l'éco-innovation et à des pratiques de gestion durable des ressources.

5. à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences, en particulier en ce qui concerne les sciences, les technologies, l'ingénierie et les mathématiques (STIM), ainsi que dans d'autres spécialisations nécessaires à la transition écologique, à la recherche et à la numérisation, ainsi que dans le secteur social et dans celui des soins de santé, notamment grâce à des mesures ciblées visant à promouvoir la reconversion et la mise à niveau des compétences et à de meilleures conditions de travail; à renforcer la protection sociale afin de réduire les inégalités, par exemple en améliorant l'adéquation des pensions de vieillesse et l'accès à des services sociaux de qualité, notamment aux soins à domicile, tout en préservant la viabilité budgétaire; à renforcer l'adéquation et l'accessibilité du système de santé afin d'améliorer les résultats en matière de santé, notamment en fournissant des ressources humaines et financières supplémentaires, en élargissant la couverture de prestations légales et en réduisant les paiements directs; à accroître la disponibilité et la qualité des logements sociaux ainsi que des logements abordables et économes en énergie, notamment par des rénovations.

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 2025.

Par le Conseil

La présidente

S. LOSE