



Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 414 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie pour 2018

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne²,

vu les résolutions du Parlement européen³,

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du semestre européen 2018 de coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Lituanie n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 414 final.

³ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Lituanie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation relative à la politique économique pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations ci-dessous, en particulier au point 1).
- (3) Le rapport 2018 pour la Lituanie⁴ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Lituanie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 26 avril 2018, la Lituanie a présenté son programme national de réforme pour 2018 et le 30 avril 2018, son programme de stabilité pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁶.
- (6) La Lituanie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2018, le gouvernement prévoit qu'un excédent de 0,6 % du PIB sera maintenu de 2018 à 2020, avant la diminution attendue pour 2021, qui le fera passer à 0,3 % du PIB. Il est prévu que l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit de 1 % du PIB en termes structurels, soit atteint tout au long de la période de programmation. En 2016 et 2017, la Lituanie s'est en outre vu accorder un écart temporaire lié à la mise en œuvre de la réforme du système des retraites et grâce à des réformes structurelles. Ces écarts sont reportés d'année en année sur une période de trois ans. Selon le programme de stabilité pour 2018, le ratio de la dette publique au PIB devrait passer de 39,7 % en 2017 à 35,3 % en 2021. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière d'excédent à partir de 2019 ne sont pas suffisamment détaillées.

⁴ SDW(2018) 213 final.

⁵ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

- (7) Le 11 juillet 2017, le Conseil a recommandé à la Lituanie de rester, pour 2017, au niveau de son objectif budgétaire à moyen terme en 2018, compte tenu des possibilités octroyées en raison de la mise en œuvre de la réforme systémique des retraites et des réformes structurelles, pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques nettes⁷ de 6,4 % en 2018, qui correspond à une détérioration autorisée dans le solde structurel de 0,6 % du PIB. Sur la base des prévisions du printemps 2018 de la Commission, le déficit structurel de la Lituanie devrait être de 0,7 % du PIB en 2018 et de 0,6 % du PIB en 2019. Le solde structurel devrait donc rester supérieur à l'objectif budgétaire à moyen terme pour ces deux années. Globalement, le Conseil estime que la Lituanie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2018 et 2019.
- (8) Les recettes provenant des taxes environnementales et des impôts fonciers récurrents restent inférieures à la moyenne de l'UE. La Lituanie a entrepris une réforme de son système de l'impôt foncier, en y introduisant un élément de progressivité, et à supprimé les exonérations des droits d'accises pour le charbon et le coke utilisés à des fins de chauffage. Il y a néanmoins encore moyen d'élargir l'assiette de l'impôt à des sources moins préjudiciables à la croissance. Bien que la Lituanie ait accompli des progrès ces dernières années afin d'améliorer la perception des taxes, elle présente un écart de la taxe sur la valeur ajoutée qui reste parmi les plus élevés de l'Union européenne. La Lituanie prend de nouvelles mesures pour lutter contre la fraude fiscale et améliorer le respect des obligations fiscales et a récemment mis en œuvre des mesures qui donnent déjà de bons résultats. Renforcer le respect des obligations fiscales permettrait d'accroître les recettes budgétaires et d'améliorer l'équité du système fiscal.
- (9) Avec l'introduction d'une nouvelle formule d'indexation des retraites en 2018, qui relie les pensions à la croissance de la masse salariale, la part des dépenses publiques afférentes aux retraites en termes de PIB devrait rester stable jusqu'en 2040. Cela permettrait de garantir la viabilité budgétaire du système des retraites lituanien. Néanmoins, cela est en grande partie dû à une baisse du taux de prestation, étant donné que la masse salariale totale devrait augmenter à un rythme plus lent que les salaires en raison de la diminution rapide de la population en âge de travailler. Cette situation suscite des inquiétudes quant à l'adéquation des retraites, qui sont déjà parmi les plus faibles de l'Union. Il est également difficile de comprendre comment cette réforme fonctionnera dans la pratique, dans la mesure où le gouvernement a l'obligation légale de proposer des mesures en cas de chute du taux de remplacement. Si le taux de remplacement restait inchangé, le total des dépenses liées aux pensions exprimé en pourcentage du PIB augmenterait de près de 45 % d'ici la fin des années 40, soumettant ainsi les finances publiques à une forte pression. Il est donc important de dissiper les incertitudes juridiques sur la législation en matière de retraites et de garantir la viabilité budgétaire à long terme du système des retraites, tout en s'attaquant au problème de l'adéquation des retraites.

⁷ Les dépenses publiques nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte.

- (10) Le marché du travail se resserre rapidement, sous l'effet de la forte croissance économique, mais aussi en raison des évolutions démographiques défavorables et de l'émigration, ce qui entraîne déjà des pénuries de compétences. Une telle situation exige un système d'éducation et de formation capable d'apporter à tout un chacun les qualifications nécessaires. Les réformes lancées au cours de l'année écoulée sont un pas dans la bonne direction, mais il est important que la Lituanie les mette en œuvre afin d'améliorer les résultats de son système d'éducation et de formation. Les règles de financement et d'accréditation de l'enseignement supérieur lituanien contribuent à augmenter le nombre de personnes diplômées de l'enseignement supérieur, mais, dans le même temps, ont suscité des préoccupations quant à sa qualité, sa fragmentation et son adéquation au marché du travail. La consolidation de l'enseignement universitaire en cours, si elle s'accompagne d'une modification des règles d'accréditation et de financement, devrait permettre de relever les défis actuels. En outre, les pressions démographiques persistantes ont eu des répercussions sur l'efficacité du système éducatif et ont accru l'urgence d'un accès équitable à une éducation inclusive et de qualité. Pour remédier au niveau de performance en dessous de la moyenne des élèves lituaniens en ce qui concerne les compétences de base, des réformes sont nécessaires dans la formation initiale des enseignants et les conditions de carrière et de travail, auxquelles devraient s'ajouter d'autres réformes axées sur la qualité.
- (11) Le faible niveau de participation des adultes à la formation en Lituanie indique que la formation des adultes reste insuffisamment développée et ne permet pas à l'économie de bénéficier de l'amélioration des compétences, de l'innovation et d'une meilleure intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail (par exemple, les adultes plus âgés, au chômage ou inactifs). Malgré les investissements consentis dans les infrastructures, le contenu du programme d'enseignement et de formation est souvent obsolète, alors qu'il serait possible de mieux l'adapter aux besoins des marchés du travail locaux et régionaux. L'apprentissage par le travail en est encore à la phase initiale et pourrait être plus répandu. Les mesures d'intervention sur le marché du travail contiennent une plus grande offre de formations, mais cette offre pourrait encore être renforcée. Les récentes réformes et mesures prises dans ce domaine n'ont jusqu'ici pas eu de résultats significatifs. Dans un contexte plus large, le renforcement des capacités des partenaires sociaux est important pour favoriser leur participation.
- (12) Des difficultés persistent dans les résultats en matière de soins de santé et ont une incidence négative sur la productivité, la compétitivité de l'économie et la qualité de vie. La fourniture de services de santé reste trop confinée à l'hôpital, ce qui laisse de la marge pour un renforcement des soins primaires. La poursuite de la rationalisation des ressources ainsi que les mesures visant à améliorer la qualité aussi bien des soins en hôpitaux que des soins de santé primaires sont essentielles pour rendre les soins de santé plus efficaces. Les politiques en matière de prévention des maladies et de promotion de la santé devraient réduire les comportements à risque plus fortement et plus rapidement. Toutefois, l'ampleur de telles politiques reste faible, tandis que la collaboration intersectorielle est insuffisamment développée et que la responsabilité à l'égard des résultats n'est pas suffisamment ancrée à l'échelon municipal. Une forte dépendance à l'égard des paiements directs, un faible niveau de dépenses de santé et une répartition inefficace des ressources limitent l'efficacité du système de soins de santé.
- (13) La forte proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et les fortes inégalités de revenus restent des défis de taille à relever pour la Lituanie qui sont un obstacle à ses perspectives de croissance économique. Elles font

également peser une menace sur la cohésion sociale et risquent d'alimenter l'émigration. Malgré une croissance économique continue, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, les familles monoparentales et les chômeurs sont les plus exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Le pouvoir de correction du système de prélèvements et de prestations lituanien figure parmi les plus faibles de l'Union. Si certaines premières mesures importantes ont été prises pour lutter contre la pauvreté et les inégalités de revenus, le pays a encore un long chemin à parcourir pour converger vers la moyenne européenne en matière de pauvreté et d'inégalités de revenus. La charge fiscale relativement élevée qui pèse sur les bas revenus risque de ne pas inciter à travailler et d'accroître le risque de pauvreté et les inégalités. Les niveaux de pauvreté et d'inégalité pourraient être abaissés en encourageant la participation au marché du travail, en particulier chez les personnes appartenant à des groupes vulnérables et à faibles revenus, et en augmentant le pouvoir de correction du système de prélèvements et de prestations appuyés par une meilleure perception de l'impôt. De telles mesures pourraient également renforcer l'équité sociale.

- (14) La croissance de la productivité, modérée depuis 2012, est repartie à la hausse en 2017, ce qui a réduit les pressions sur la compétitivité en matière de coûts. Toutefois, cette amélioration est principalement due au secteur privé. Les seuls progrès limités enregistrés sont dus à l'amélioration de l'efficacité de l'investissement public. En particulier, l'efficacité des dépenses publiques en R&D et la coopération entre les entreprises et la science demeurent faibles. De plus, les investissements publics dans la recherche et le développement connu un net recul en 2016. La fragmentation de la coordination et de la gouvernance des politiques de recherche et d'innovation entraînent des inefficacités et empêchent les entreprises de profiter pleinement de la variété des régimes de soutien. De nouvelles avancées dans la réforme en cours de l'organisation et du financement du secteur public de la recherche devraient contribuer à une meilleure utilisation des ressources disponibles.
- (15) La Lituanie a progressé sur la voie du renforcement de son cadre de prévention de la corruption, grâce à l'adoption de la législation sur le lobbying et la protection des lanceurs d'alerte, pour les travailleurs aussi bien du secteur public que du secteur privé. Toutefois, la mise en œuvre de cette législation demeure un défi. Malgré les résultats louables du programme gouvernemental intitulé «mains propres», la corruption dans le secteur de la santé continue de susciter des inquiétudes.
- (16) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lituanie, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2018 et le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Lituanie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Lituanie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2018 et est d'avis que la Lituanie devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que la Lituanie s'attache, en 2018 et 2019:

1. à améliorer le respect des obligations fiscales et à élargir l'assiette de l'impôt à des sources moins préjudiciables à la croissance; à assurer la viabilité à long terme du système des retraites, tout en traitant la question de l'adéquation des retraites.
2. à améliorer la qualité, l'efficacité et l'adéquation au marché du travail de l'éducation et de la formation, y compris la formation des adultes. à améliorer la performance du système de santé en développant davantage les soins ambulatoires par rapport aux soins hospitaliers, en renforçant les mesures de prévention des maladies, y compris au niveau local, et en améliorant la qualité et l'accessibilité économique des services de soins. à améliorer la conception du système de prélèvements et de prestations en vue de réduire la pauvreté et les inégalités de revenus.
3. à stimuler la croissance de la productivité en améliorant l'efficacité des investissements publics, en assurant une coordination efficace des programmes de recherche et d'innovation par les pouvoirs publics et en remédiant aux lacunes et aux insuffisances des mesures publiques en faveur de la coopération entre le monde scientifique et l'industrie.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*