



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.6.2026
COM(2026) 215 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2026) 215 final}

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

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) n° 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:

- (1) Le règlement (UE) 2024/1263 précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui visent à promouvoir des finances publiques saines et viables, une croissance durable et inclusive et la résilience au moyen de réformes et d'investissements, ainsi qu'à prévenir les déficits publics excessifs. Le règlement dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et exigences du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre.
- (2) Le 16 juillet 2025, la Commission a adopté sa proposition de règlement établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509². Cette proposition vise à renforcer l'efficacité du

¹ 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) n° 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires

financement de l'Union en réduisant la fragmentation de l'architecture financière et à aider les États membres à coordonner leur politique économique conformément à l'article 175 du TFUE.

- (3) Le 25 novembre 2025, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2026 de la Lituanie. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte 2026, dans lequel la Lituanie 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, une recommandation de recommandation du Conseil relative au capital humain dans l'Union européenne, ainsi qu'une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2026, 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 ⁽³⁾ le 21 avril 2026 et le rapport conjoint sur l'emploi et la recommandation relative au capital humain le 9 mars 2026.
- (4) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité de l'Union à l'échelle mondiale sur les cinq prochaines années. Elle désigne les trois impératifs de transformation – à savoir l'innovation, la décarbonation et la compétitivité – et la sécurité comme piliers essentiels d'une croissance économique durable. Le Semestre européen est aligné sur la boussole pour la compétitivité, 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.
- (5) En 2026, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) ⁽⁴⁾, dans sa dernière phase. Les plans pour la reprise et la résilience (PRR), ainsi que les financements de la politique de cohésion, ont joué un rôle essentiel dans la réalisation des priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, puisque, conformément aux exigences qui leur sont applicables, ils devaient aider les États membres à relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis recensés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées au cours des derniers cycles, et que les programmes financés par la politique européenne de cohésion devaient tenir compte des recommandations par pays. Alors que la FRR s'approche de son terme, il reste essentiel de pérenniser les réformes et les investissements qu'elle a soutenus et permis de mettre en œuvre, en particulier ceux qui contribuent à relever les défis recensés dans les recommandations par pays.
- (6) Le 3 juin 2026, la Commission a publié le rapport 2026 pour la Lituanie. Ce rapport évalue les progrès accomplis par la Lituanie dans les suites données aux recommandations qui lui ont été adressées et il fait le point de la mise en œuvre, par la Lituanie, de son PRR. Sur la base de cette analyse, il recense les problèmes les plus

maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 [COM(2025) 565 final]. La proposition de règlement fait actuellement l'objet de négociations avec les colégislateurs.

³ JO C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj>).

⁴ 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>).

pressants auxquels la Lituanie est confrontée. Il évalue également 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'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

- (7) Le 8 juillet 2025, le Conseil avait adopté, après l'évaluation réalisée par la Commission et sur recommandation de celle-ci, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Lituanie⁵. Ce plan couvre la période 2025-2029 et présente un ajustement budgétaire étalé sur quatre ans. Le Conseil recommandait les taux de croissance maximaux suivants pour les dépenses nettes: 6,1 % en 2025, 5,2 % en 2026, 4,8 % en 2027, 4,5 % en 2028 et 4,3 % en 2029, ce qui correspond aux taux de croissance maximaux cumulés, calculés par rapport à l'année de référence 2024, de 6,1 % en 2025, de 11,6 % en 2026, de 17,0 % en 2027, de 22,3 % en 2028 et de 27,5 % en 2029.
- (8) 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 invité les États membres à demander l'activation, de manière coordonnée, de la clause dérogatoire nationale prévue dans le pacte de stabilité et de croissance, afin de soutenir les efforts déployés par l'UE pour parvenir à une augmentation rapide et significative des dépenses de défense⁽⁶⁾, et cette proposition a été accueillie favorablement par le Conseil européen le 6 mars 2025. À la suite de la demande formulée par la Lituanie, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté le 8 juillet 2025 une recommandation autorisant la Lituanie à s'écarter des taux de croissance maximaux recommandés pour les dépenses nettes⁽⁷⁾. La période pendant laquelle la clause dérogatoire nationale est activée (2025-2028) permet à la Lituanie de redéfinir les priorités des dépenses publiques ou d'augmenter les recettes publiques, de sorte que des dépenses de défense constamment plus élevées ne mettraient pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.
- (9) Le 30 avril 2026, la Lituanie a présenté son rapport d'avancement annuel 2026⁽⁸⁾ sur le respect des taux de croissance maximaux recommandés pour ses dépenses nettes, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux grands défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre du Semestre européen.
- (10) En 2025, la croissance du PIB réel a été de 2,9 % et l'inflation IPCH s'est établie à 3,4 %. Les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 3,0 % en 2026 et de 2,1 % en 2027, tandis que l'inflation IPCH devrait s'établir à 4,4 % en 2026 et à 2,7 % en 2027.

⁵ Recommandation du Conseil du 8 juillet 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Lituanie (JO C, C/2025/3959, 20.8.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/3959/oj>).

⁶ Communication de la Commission intitulée «Concilier une augmentation des dépenses de défense avec le pacte de stabilité et de croissance», Bruxelles, 19.3.2025, C(2025) 2000 final.

⁷ Recommandation du Conseil du 8 juillet 2025 autorisant la Lituanie à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil en vertu du règlement (UE) 2024/1263 (activation de la clause dérogatoire nationale) (JO C, C/2025/3969, 20.8.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/3969/oj>).

⁸ Les rapports d'avancement annuels pour 2026 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) D'après les données fournies par Eurostat ⁽⁹⁾, le déficit public de la Lituanie est passé de 1,3 % du PIB en 2024 à 1,8 % du PIB en 2025, principalement en raison d'un accroissement des transferts sociaux et de l'augmentation des salaires de la fonction publique. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur un déficit de 2,2 % du PIB en 2026 et de 2,7 % du PIB en 2027. L'augmentation du déficit en 2026 et en 2027 est due au volet des dépenses, en particulier à l'augmentation des dépenses consacrées aux investissements nationaux (2026), à la défense (2027) et aux transferts sociaux et paiements d'intérêts (les deux années).
- (12) D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ⁽¹⁰⁾, qui inclut les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, était expansionniste, à hauteur de 1,4 % du PIB, en 2025. D'après les projections, elle devrait être expansionniste, de 1,0 % du PIB, en 2026, et restrictive, de 0,4 % du PIB, en 2027.
- (13) D'après les données fournies par Eurostat ⁽¹¹⁾, la dette publique de la Lituanie est passée de 38,0 % du PIB à la fin de l'année 2024 à 39,5 % du PIB à la fin de l'année 2025. L'augmentation du ratio d'endettement en 2025 reflète principalement l'ajustement stocks-flux. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur une augmentation du ratio de la dette au PIB, qui passerait à 44,6 % d'ici à la fin de l'année 2026 et à 48,4 % d'ici à la fin de l'année 2027. L'augmentation de la dette publique de la Lituanie est due à d'importants ajustements stocks-flux principalement liés aux excédents des caisses de sécurité sociale, qui entraînent une accumulation d'actifs plutôt qu'un remboursement de la dette, et au préfinancement des dépenses de défense, ainsi qu'à une augmentation du déficit.
- (14) Selon les données d'Eurostat ⁽¹²⁾, le total des dépenses publiques de défense de la Lituanie s'est élevé à 2,7 % du PIB en 2025, ce qui correspond à une augmentation de 1,2 point de pourcentage du PIB par rapport à l'année de référence 2021. D'après les prévisions du printemps 2026 de la Commission, il devrait s'établir à 2,9 % du PIB en 2026, ce qui correspond à une augmentation de 1,5 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021.
- (15) L'Union reste confrontée à des risques de ruptures d'approvisionnement énergétique et de volatilité élevée des prix, exacerbés par les tensions géopolitiques qui affectent les marchés mondiaux du pétrole et du gaz. L'expérience tirée de la crise énergétique de 2022-2023 a montré que des mesures larges et non ciblées entraînent des coûts budgétaires importants et sont inefficaces sur les plans social et économique. Depuis le déclenchement de la guerre au Moyen-Orient en février 2026, la Lituanie a adopté un certain nombre de mesures de politique budgétaire pour atténuer l'impact des prix

⁹ Eurostat, Euro-indicateurs du 22 avril 2026.

¹⁰ 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.

¹¹ Eurostat, Euro-indicateurs du 22 avril 2026.

¹² Eurostat, dépenses publiques ventilées selon la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises ⁽¹³⁾. Citons, par exemple, une réduction non ciblée du droit d'accise sur le diesel et une réduction ciblée du droit d'accise sur le diesel agricole, toutes deux applicables du 15 avril au 15 juin 2026. Selon les prévisions du printemps 2026 de la Commission, le coût budgétaire de ces mesures devrait être inférieur à 0,1 % du PIB en 2026. D'après les estimations de la Commission, si ces mesures devaient rester en vigueur jusqu'à la fin de 2026, leur coût budgétaire s'élèverait à 0,1 % du PIB pour cette année.

- (16) Sur la base des calculs de la Commission, les dépenses nettes en Lituanie ont augmenté de 10,5 % en 2025. La croissance des dépenses nettes en 2025 est supérieure au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart de 1,5 % du PIB en termes annuels. Si l'on tient compte de la flexibilité qu'offre la clause dérogatoire nationale pour augmenter les dépenses de défense, l'écart cumulé des dépenses nettes s'élève à 0,3 % du PIB.
- (17) D'après les calculs de la Commission, les dépenses nettes de la Lituanie devraient augmenter de 7,2 % en 2026 et de 18,4 %, en cumulé, sur 2025 et 2026. La croissance des dépenses nettes prévue pour 2026 est supérieure au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart de 0,7 % du PIB en termes annuels. Si l'on considère conjointement les années 2025 et 2026, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes est également supérieur au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart de 2,2 % du PIB sur une base cumulée. Si l'on tient compte de la flexibilité qu'offre la clause dérogatoire nationale pour augmenter les dépenses de défense, les années 2025 et 2026 prises conjointement, l'écart cumulé prévu des dépenses nettes s'élève à 0,7 % du PIB.
- (18) Les recettes fiscales des administrations publiques restent faibles par rapport à la moyenne de l'UE, à 33,3 % du PIB en 2024, contre 40,4 % dans l'UE. En particulier, les recettes provenant des taxes récurrentes sur les biens immobiliers et de la fiscalité environnementale, qui sont moins préjudiciables à la croissance, restent faibles, à respectivement 0,3 % et 1,8 % du PIB en Lituanie, contre 0,9 % et 2,1 % dans l'UE. Si la récente réforme des taxes récurrentes sur les biens immobiliers a amélioré l'actualisation des valeurs cadastrales, son potentiel de recettes demeure limité par le seuil d'exonération élevé pour les résidences principales et par la progressivité limitée des taux. Dans le même temps, le régime fiscal continue de permettre un arbitrage fiscal entre l'emploi, le travail indépendant et certaines formes d'entreprise constituées en société, ce qui crée des distorsions, réduit la progressivité et diminue la perception de recettes. Bien que les progrès de la numérisation de l'administration fiscale et l'utilisation généralisée du dépôt électronique et des déclarations préremplies aient contribué à réduire l'écart de conformité en matière de TVA à 13,2 % en 2024, des problèmes de conformité persistent et l'économie souterraine demeure supérieure à la moyenne de l'UE. Les progrès accomplis dans la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles restent également limités, plusieurs mesures de soutien non ciblées étant toujours en place, notamment une réduction des droits d'accise sur le gaz naturel destiné au chauffage et un traitement fiscal préférentiel pour certains usages de combustibles fossiles. En particulier, les subventions aux combustibles fossiles qui ne permettent pas de s'attaquer à la précarité énergétique de manière ciblée et ne répondent pas aux préoccupations légitimes en matière de sécurité énergétique, qui entravent l'électrification et qui ne revêtent pas une importance

¹³

Situation à la date de finalisation des prévisions du printemps 2026 de la Commission (4 mai 2026).

cruciale pour la compétitivité industrielle pourraient être considérées comme une priorité du processus de suppression progressive.

- (19) Malgré de récentes augmentations, les dépenses publiques consacrées à la santé et aux soins de longue durée, à la protection sociale et aux services publics généraux demeurent nettement inférieures à la moyenne de l'UE, ce qui empêche un accès égal et rapide à des services de qualité. Selon les données d'Eurostat ⁽¹⁴⁾, en 2024, les dépenses de protection sociale s'élevaient à 14,7 % du PIB, contre 19,6 % dans l'UE, tandis que les dépenses de soins de santé s'élevaient à 5,8 % du PIB, contre 7,4 % dans l'UE, et les soins de longue durée, à 1,0 % contre 1,7 % dans l'UE. Les dépenses consacrées aux services publics généraux ⁽¹⁵⁾ sont restées structurellement faibles, à 3,6 % du PIB, soit l'un des niveaux les plus bas de l'UE. Dans le domaine des soins de santé, le sous-investissement persistant, y compris dans les infrastructures, continue de peser sur l'accès, la qualité et les résultats. Le modèle de financement des établissements de soins de santé manque d'efficacité, car les recettes provenant des cotisations d'assurance maladie demeurent structurellement insuffisantes pour couvrir la demande et le coût des services de soins de santé, ce qui contribue à l'augmentation du déficit de la caisse nationale d'assurance maladie, à l'endettement des établissements de soins de santé, aux besoins de soins de santé non satisfaits et à des paiements directs à charge des patients les plus élevés dans l'UE, les produits pharmaceutiques et les soins dentaires représentant chacun un tiers de ces paiements. Dans le domaine de la protection sociale, la faiblesse des dépenses continue de limiter l'effet des transferts sur la réduction de la pauvreté, tandis que des écarts persistent dans la fourniture des services sociaux, notamment en raison de la faiblesse du modèle de financement actuel. Bien que la Lituanie finance une part considérable des services sociaux par le budget national et prévoie d'introduire des paniers de services sociaux individualisés fixant des niveaux minimaux de financement, les services sociaux financés par les budgets municipaux demeurent inégaux d'une municipalité à l'autre, ne répondent pas tout à fait à la demande réelle, et se caractérisent souvent par de longs délais d'attente et un financement municipal insuffisant.
- (20) Il demeure essentiel d'associer de façon systématique, significative et opportune les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin que tous les acteurs s'approprient largement les instruments de financement de l'Union, de manière à en garantir la bonne mise en œuvre, ainsi que dans le contexte du Semestre européen.
- (21) La mise en œuvre, en Lituanie, 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) et du Fonds social européen plus (FSE+) et du fonds de cohésion (FC), est supérieure au rythme moyen au niveau de l'UE, tant en ce qui concerne la sélection des projets que les paiements. Il importe de maintenir la dynamique actuelle, tout en maximisant l'impact des investissements sur le terrain. La Lituanie prend déjà des mesures, dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion, pour stimuler la compétitivité et la croissance. Néanmoins,

¹⁴ Eurostat, dépenses publiques ventilées selon la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

¹⁵ Selon la CFAP, les «services publics généraux» désignent les dépenses liées au fonctionnement global de l'administration, comprenant l'administration centrale, les organes législatifs et exécutifs, la fiscalité et les affaires étrangères, les opérations relatives à la dette publique et les transferts généraux entre niveaux de gouvernement.

certaines domaines pourraient nécessiter un renforcement supplémentaire de la mise en œuvre, notamment ceux liés aux disparités régionales persistantes, à la performance en matière d'innovation en dehors des grands centres urbains, à la décarbonation des transports et à l'accessibilité des services publics, en particulier dans les zones rurales. Dans le même temps, la Lituanie doit accélérer la mise en œuvre du FTJ puisque les ressources doivent être décaissées avant la fin de l'année 2026. Il est essentiel de veiller à ce que les nouveaux investissements mentionnés par la Lituanie dans son examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, notamment ceux liés aux cinq priorités recensées dans le règlement sur l'examen à mi-parcours⁽¹⁶⁾, soient déployés rapidement et efficacement.

- (22) Pays situé à la frontière extérieure orientale de l'UE, la Lituanie est confrontée à des défis supplémentaires, qui entravent ses perspectives de développement économique et social car les problèmes structurels existants sont aggravés. Les conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine accroissent les pressions en matière de sécurité, perturbent les activités économiques transfrontières, réduisent l'attractivité des investissements et limitent davantage l'accès aux financements. Les craintes pour la sécurité des personnes et des infrastructures critiques obligent à investir dans la protection civile, la préparation et la mobilité militaire, qui pourraient ouvrir des perspectives aux économies des régions, tout en exerçant une pression supplémentaire sur le financement des services publics.
- (23) La Lituanie est confrontée à plusieurs défis liés à l'amélioration de l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises (PME), à l'accroissement de la capacité d'innovation, à l'amélioration de l'efficacité énergétique et de l'adoption des énergies renouvelables, au renforcement des systèmes de protection sociale et de soins de santé et à la lutte contre les disparités en matière d'éducation et de compétences adaptées au marché du travail.
- (24) Le secteur bancaire demeure solide au regard des normes de l'UE, mais l'accès aux financements est rendu difficile par une forte aversion pour le risque et des contraintes structurelles. Malgré une abondance de liquidités et de dépôts, les banques n'en convertissent qu'une part relativement faible en prêts, ce qui témoigne des inefficacités persistantes. Dans le même temps, les marchés de capitaux lituaniens ont une faible activité et sont peu liquides, malgré les efforts déployés pour favoriser l'intégration régionale avec l'Estonie et la Lettonie. La capitalisation boursière du Nasdaq Vilnius s'élève à environ 6,2 % du PIB (T3 2025), ce qui est nettement inférieur aux niveaux d'avant 2009 (30 %) et à la moyenne de l'UE (69,9 %), et elle est limitée par le faible nombre de sociétés cotées, ce qui limite les possibilités d'investissement et la mobilisation de capitaux au niveau local. En outre, le Parlement lituanien (Seimas) a modifié la loi sur le cumul des pensions en juin 2025, en remplaçant l'affiliation automatique au deuxième pilier par une participation volontaire et en autorisant de larges retraits partiels et complets de l'épargne-retraite. Ces changements ont considérablement réduit la participation (de 38 % au T1 2026) et ont encore érodé le niveau, déjà très faible en Lituanie, de l'épargne accumulée dans les fonds de pension, qui s'élevait à 12,2 % du PIB à la fin de 2024, avant la réforme. Par conséquent, la réforme pourrait entraîner une baisse des taux de remplacement des retraites et risque de compromettre la poursuite du développement du marché des

¹⁶ Règlement (UE) 2025/1914 du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2025 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.

capitaux. La consolidation du système de retraite complémentaire par capitalisation et la promotion de l'épargne à long terme pourraient donc favoriser l'accès aux financements, tout en améliorant la croissance économique et la compétitivité à long terme.

- (25) La Lituanie continue d'enregistrer des niveaux modérés d'activité innovante, en dessous de la moyenne de l'UE pour plusieurs indicateurs de recherche et d'innovation (R&I). Alors que les investissements publics dans la recherche et le développement (R&D) sont en bonne voie d'atteindre les objectifs nationaux, l'intensité de R&D en Lituanie (environ 1 % du PIB) est nettement inférieure à la moyenne de l'UE (2,24 %), principalement en raison des faibles niveaux d'investissement des entreprises dans la R&D (un tiers de la moyenne de l'UE). De même, le nombre de demandes de brevet est toujours trois fois inférieur à la moyenne de l'UE. Bien que la Lituanie offre des incitations fiscales généreuses en faveur de la R&D, peu de PME y recourent. Afin de revoir et de rationaliser les incitations fiscales, le ministère de l'économie et de l'innovation a proposé une réforme visant à simplifier la procédure de demande pour bénéficier de ces incitations, mais le gouvernement ne l'a pas encore approuvée. Afin d'encourager davantage les investissements privés dans la R&D, la Lituanie pourrait en outre affiner les incitations fiscales pour soutenir les jeunes entreprises qui sont encore déficitaires.
- (26) Les inscriptions dans l'enseignement supérieur pour les domaines des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM) restent faibles (25 %, soit en-deçà de l'objectif de l'UE de 32 %), avec de grandes disparités entre les hommes et les femmes (ces dernières ne représentant que 27,3 % des étudiants en STIM, contre une moyenne de 32,2 % pour l'UE). Conjuguée à des taux élevés d'abandon des études et à une absorption relativement faible des diplômés en STIM sur le marché du travail, cette situation contribue à des pénuries de main-d'œuvre persistantes dans les secteurs clés de la transition et de la croissance, notamment les technologies de l'information et de la communication. Si des bourses STIM supplémentaires ont été introduites pour les étudiants des régions autres que Kaunas et Vilnius, d'autres mesures ciblées sont nécessaires pour encourager les inscriptions, combler l'écart entre les hommes et les femmes et réduire les taux d'abandon des études.
- (27) Le taux de copublications scientifiques public-privé de la Lituanie est le plus faible de l'UE, tandis que les dépenses publiques consacrées à la R&D financée par les entreprises se situent à un tiers de la moyenne de l'UE, ce qui témoigne de la faiblesse des liens entre la science et les entreprises. Un facteur important est la faiblesse structurelle et institutionnelle de la base scientifique publique, la capacité de recherche et d'innovation étant répartie entre de nombreuses universités et instituts de recherche. La Lituanie prévoit de procéder à une évaluation complète des performances de l'ensemble de la base de recherche publique — universités, établissements d'enseignement supérieur et instituts de recherche. Cet exercice ne débutera toutefois qu'en 2028. De plus, alors que le régime actuel de la propriété intellectuelle (PI) en Lituanie permet une propriété partagée entre les universités et les entreprises, ces dernières ne sont pas toujours informées de ce régime souple, ce qui nuit à la coopération entre la science et les entreprises.
- (28) Les disparités régionales en Lituanie demeurent importantes et se creusent, Vilnius et quelques grandes villes concentrant la population, les revenus les plus élevés et les services publics de qualité, tandis que d'autres régions, en particulier les zones rurales, accusent du retard. Bien que la base juridique de la coopération intermunicipale ait été renforcée, dans la pratique, la coopération reste limitée et fragmentée, freinée par des

mécanismes de partage de coûts sous-développés, des capacités administratives inégales et une forte centralisation budgétaire. Jusqu'à présent, la mise en œuvre a largement reposé sur des accords ad hoc, des modèles de délégation ou de contrats et des accords sectoriels, plutôt que sur un cadre systématique pour la prestation de services conjoints durables dans plusieurs municipalités. Un soutien institutionnel accru, s'accompagnant de mesures d'incitation adéquates, permettrait de mettre les ressources en commun, d'améliorer la prestation de services publics et les infrastructures, et d'attirer les investissements dans les régions en retard de développement.

- (29) La Lituanie a augmenté sa capacité nationale en matière d'énergies renouvelables, qui a progressé de plus de 30 % par rapport à 2024, pour atteindre 6 121 MW en 2025, sous l'effet d'une forte croissance de l'énergie solaire et de l'énergie éolienne terrestre. Le pays a également développé la production décentralisée d'énergie renouvelable. La Lituanie progresse dans la réduction de sa dépendance à l'égard de l'électricité importée, mais des problèmes persistent car la capacité de production nationale reste limitée, la flexibilité du système n'est pas suffisante et des contraintes subsistent au sujet du réseau. Le pays se trouve ainsi exposé à des fluctuations de prix externes et les infrastructures critiques doivent être d'autant plus renforcées, afin d'éviter tout risque pour l'approvisionnement. La Lituanie a renforcé son système électrique, notamment par des réformes visant à simplifier les autorisations, les investissements dans les infrastructures de transport et de stockage, et la synchronisation avec la zone synchrone d'Europe continentale. Les contraintes liées à la capacité du réseau, à la flexibilité du système et aux interconnexions transfrontalières continuent néanmoins de freiner l'intégration des énergies renouvelables et contribuent à la volatilité des prix.
- (30) La consommation d'énergie résidentielle continue d'augmenter, car l'expansion du parc immobilier et la surface au sol croissante des bâtiments existants l'emportent sur les gains d'efficacité réalisés grâce aux mesures de rénovation. Le chauffage et le refroidissement représentent 79 % de la consommation d'énergie résidentielle, qui repose encore largement sur le gaz naturel, même avec une pénétration croissante des sources renouvelables. Malgré les efforts considérables déployés ces dernières années pour améliorer la coordination des bâtiments et faire progresser leur rénovation, la Lituanie risque de ne pas atteindre son objectif (15 %) de réduction de la consommation d'énergie primaire d'ici à 2030, ce qui, à son tour, entrave les progrès de la lutte contre l'insécurité et la précarité énergétiques. Il est nécessaire de poursuivre et d'accélérer les rénovations de bâtiments, afin de réduire la demande d'énergie ainsi que les coûts de chauffage et de refroidissement. Des problèmes structurels, dont des pénuries de main-d'œuvre, font obstacle à l'application de mesures à cet effet, auxquels il conviendra de remédier.
- (31) La Lituanie rencontre des difficultés dans sa transition vers une économie circulaire et une industrie à zéro émission nette. Les progrès en matière de réutilisation et de recyclage sont au point mort et le traitement reste concentré aux niveaux inférieurs de la hiérarchie des déchets. La productivité des ressources en Lituanie est deux fois inférieure à la moyenne de l'UE et la quatrième plus faible de l'UE, ce qui a une incidence sur l'utilisation efficace des ressources et les coûts de production des industries. Le taux d'utilisation circulaire des matériaux est trois fois inférieur à la moyenne de l'UE et stagne au même niveau depuis dix ans. L'industrie n'est pas une source majeure d'émissions en Lituanie, mais son intensité d'émissions est près de deux fois supérieure à la moyenne de l'UE. Or il n'existe pas d'approche harmonisée,

combinant des incitations stratégiques et des mécanismes de financement, pour promouvoir la décarbonation de la production industrielle, les techniques circulaires et les technologies «zéro net». En même temps, la transition industrielle pourrait aller de pair avec un mouvement vers une économie plus circulaire, en particulier pour les emballages, les matériaux de construction et les chaînes de valeur de la bioéconomie. Les chaînes d'approvisionnement lituaniennes dépendent davantage des services écosystémiques que la moyenne de l'UE, tandis que la vulnérabilité des infrastructures de transport aux risques liés au climat est l'une des plus élevées de l'UE. Les investissements dans la protection du capital naturel et l'adaptation au changement climatique sont donc importants pour la compétitivité économique.

- (32) Les émissions dues aux transports demeurent élevées en Lituanie, le transport routier ayant représenté 44 % des émissions relevant de la répartition de l'effort en 2024. Malgré les premières mesures prises pour accroître le recours aux transports durables, les déplacements de passagers se caractérisent par une dépendance extrême à l'égard de la voiture, 92,1 % des trajets ayant été effectués en véhicules privés en 2024. Cette dépendance est servie par l'un des parcs automobiles les plus anciens et les plus polluants de l'UE, dont plus de 27 % des véhicules ont au moins 20 ans et 63,4 % sont encore équipés d'un moteur diesel. L'adoption de solutions de remplacement plus propres reste lente : les nouvelles immatriculations de véhicules électriques à batterie ne représentaient que 5,9 % du marché en 2024, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'UE (13,6 %). Des obstacles fiscaux, tels que l'absence de taxe annuelle sur la pollution automobile, continuent de décourager le renouvellement du parc automobile, tandis que l'absence de télépéage pour les véhicules utilitaires lourds nuit à l'adoption de solutions écologiques pour le transport de marchandises. Des efforts sont actuellement faits pour améliorer la coordination et l'attractivité des transports publics, mais ils n'ont pas encore abouti à un transfert modal important. L'utilisation des transports publics ne progresse pas en raison d'une mauvaise connectivité entre les villes et d'une planification fragmentée. Le transport ferroviaire recèle encore un potentiel inexploité de décarbonation, mais son effet bénéfique sur l'environnement est limité à cause du faible taux d'électrification de 7,9 %, contre 56,9 % en moyenne dans l'UE. Alors que des projets tels que l'électrification de la ligne Kaišiadorys-Klaipėda avancent, le projet transfrontière Rail Baltica accuse des retards et ne devrait être achevé qu'en 2030.
- (33) Le système de soins de santé lituanien se caractérise par un taux élevé de mortalité, que des traitements médicaux permettraient de réduire et de prévenir, et par une espérance de vie à la naissance qui est inférieure à la moyenne de l'UE. Les résultats du pays en matière de soins de santé sont en outre marqués par un taux de mortalité de la population en âge de travailler qui est plus élevé que la moyenne de l'UE, et une proportion importante de la population a des difficultés à accéder à des services médicaux de qualité. En outre, le système de soins de santé est touché par une pénurie de professionnels de la santé, en particulier dans les zones isolées, et par le vieillissement du personnel infirmier, qui a une incidence sur la prestation de services de soins de santé. La répartition géographique inégale des médecins et la rémunération relativement faible des médecins généralistes limitent elles aussi l'accès aux soins. Par ailleurs, le système de soins de longue durée souffre du faible nombre de travailleurs dans ce domaine pour 100 personnes âgées de 65 ans et plus, et le modèle complet et intégré de soins de longue durée est toujours en cours de mise en œuvre.
- (34) Malgré les réformes récentes, dont la réforme du revenu minimum, la Lituanie a toujours de grandes difficultés à lutter contre les inégalités de revenus, la pauvreté et

l'exclusion sociale, et les progrès sont limités jusqu'à présent. En 2025, la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté pour la deuxième année consécutive, représentant 26,3 %, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne de l'UE, qui met fortement en péril l'objectif de réduction de la pauvreté de la Lituanie pour 2030. L'inégalité des revenus reste, elle aussi, l'une des plus élevée de l'UE. Les groupes vulnérables sont particulièrement touchés, notamment les personnes handicapées, dont le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale demeure le plus élevé dans l'UE, les personnes âgées de 65 ans et plus et les personnes vivant dans des régions rurales et isolées. Ces difficultés mettent en évidence les points faibles que présentent la couverture, l'adéquation et l'efficacité du système de protection sociale (y compris les retraites). L'incidence des prestations sociales sur la réduction de la pauvreté demeure limitée, malgré un léger rebond en 2025. L'adéquation des prestations essentielles reste faible, étant donné que le montant moyen des prestations de chômage, des pensions de vieillesse et de l'aide sociale reste inférieur au seuil de pauvreté, tandis que des écarts de couverture persistent, notamment parmi les travailleurs indépendants. Les récentes modifications apportées au régime de retraite du deuxième pilier, notamment la suppression de l'affiliation automatique et l'élargissement des possibilités de retrait, pourraient encore affaiblir l'adéquation des retraites à l'avenir. D'importantes disparités territoriales persistent entre les municipalités en ce qui concerne l'accès aux services sociaux. L'offre de services sociaux demeure inégale, tandis que leur financement dépend trop des fonds de l'UE, et ne correspond pas suffisamment à la demande locale. Ces faiblesses sont aggravées par l'absence de données complètes au niveau local, d'une base de données centralisée et d'un système efficace de suivi centralisé pour les services sociaux, ce qui limite la surveillance, la planification et la gestion de l'offre de services sociaux dans l'ensemble du pays.

- (35) La Lituanie continue d'enregistrer un nombre très élevé de demandes de logement social ainsi que de longs délais d'attente. En 2025, 10 750 familles étaient sur liste d'attente et le délai d'attente moyen pour un logement social était de 5,53 ans en 2025. Bien que des montants considérables de fonds de l'UE aient été affectés à l'amélioration de l'accès aux logements sociaux et de leur qualité, ces efforts ne pourront résoudre le problème que partiellement. Cela témoigne de la nécessité de prendre de nouvelles mesures, dont la construction de logements supplémentaires et une politique sociale appropriée, pour que les logements sociaux répondent aux normes de qualité et de sécurité de base et soient accessibles aux personnes handicapées et aux familles nombreuses.
- (36) Compte tenu du rôle crucial du capital humain dans l'amélioration de la compétitivité et de l'autonomie stratégique de l'Union, le Conseil a recommandé en 2026 que les États membres prennent des mesures pour remédier d'urgence aux problèmes structurels de compétences et d'éducation qui nuisent à la compétitivité. Les recommandations par pays adressées en 2026 à la Lituanie peuvent contribuer à la mise en œuvre de la recommandation du Conseil sur le capital humain dans l'Union.
- (37) Le système éducatif général lituanien est confronté à des problèmes persistants, notamment des inégalités et d'importantes disparités entre les zones urbaines et rurales. Dans les zones rurales, la participation à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance est moins élevée et les résultats scolaires sont plus faibles. Alors que les initiatives financées par la FRR, telles que le programme «Écoles du millénaire», ont augmenté l'inclusivité et les acquis d'apprentissage dans certaines écoles, les récentes mesures d'ajustement autorisant des classes de taille plus réduite dans les écoles

secondaires rurales risquent de compromettre les progrès réalisés pour améliorer la qualité, l'équité et l'efficacité du réseau scolaire.

- (38) La profession d'enseignant souffre de pénuries persistantes, en particulier dans les zones rurales et dans les disciplines STIM. Sachant que près de la moitié des jeunes enseignants ont l'intention de quitter la profession dans les cinq ans et que le corps enseignant comporte la plus grande proportion, dans l'UE, d'enseignants vieillissants dans les écoles du secondaire inférieur, le système éducatif va être confronté à des défis majeurs. Pour remédier à ces pénuries, il est essentiel de prendre des mesures ciblées pour susciter des vocations et pour retenir les enseignants.
- (39) Les pénuries de personnel dans des secteurs clés tels que les soins de santé, l'administration publique, les transports et la finance mettent en évidence les faiblesses du système actuel de formation pour l'acquisition de compétences. L'enseignement et la formation professionnels (EFP) en Lituanie ne sont pas suffisamment attrayants, ce qui contribue directement aux pénuries de main-d'œuvre. Ce manque d'attrait des programmes d'EFP aggrave les déficits de main-d'œuvre, qui nuisent à la productivité et à la croissance économiques. Étoffer l'orientation professionnelle dispensée dans les écoles, par des mesures pratiques telles que l'observation en situation de travail et les visites dans les entreprises dans le cadre de l'EFP, pourrait bien mieux informer les étudiants sur les possibilités professionnelles et renforcer l'attractivité de l'EFP. En réalisant d'importantes réformes de l'enseignement supérieur, la Lituanie a pris les mesures nécessaires pour que ce dernier soit mieux en adéquation avec le marché du travail, mais les résultats positifs ne devraient être visibles qu'à partir de 2028. Il est essentiel d'améliorer en permanence, pour la formation des adultes, l'adéquation au marché du travail et la couverture de ce dernier, en particulier pour les chômeurs, les personnes peu qualifiées et d'autres groupes vulnérables, afin de remédier aux déficits de compétences et aux pénuries de main-d'œuvre.
- (40) Un chômage persistant, notamment le chômage de longue durée, est le signe d'un fonctionnement défaillant des politiques actives du marché du travail. En Lituanie, la demande de politiques actives du marché du travail dépasse systématiquement le nombre réel de participants, ce qui a une incidence négative sur la portée de ces politiques et, par conséquent, sur l'intégration des chômeurs sur le marché du travail. Alors que les politiques actives du marché du travail dépendent fortement des financements de l'UE, ceux-ci s'amenuisent, ce qui, avec la dotation budgétaire insuffisante et l'augmentation des coûts des politiques, constitue la principale cause de la faible portée des politiques actives du marché du travail. En 2025, la participation à ces politiques a chuté et atteint près d'un tiers du niveau de 2024 et devrait se maintenir à ce niveau en 2026 également. Une augmentation du financement national et l'élaboration d'un modèle de financement durable pourraient améliorer la portée des politiques actives du marché du travail et aider à réduire le chômage. Le vieillissement rapide de la société et la diminution anticipée de la main-d'œuvre imposent de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'intégration sur le marché du travail des personnes handicapées, des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni aux études, ni en formation, et d'autres groupes vulnérables qui requièrent des efforts allant au-delà des politiques actives du marché du travail. Relever ces défis contribuerait également à soutenir la convergence sociale ascendante, comme il est préconisé dans la seconde

étape de l'analyse par pays du cadre de convergence sociale, réalisée par les services de la Commission ⁽¹⁷⁾.

- (41) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé en 2026 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 2026 concernant la politique économique de la zone euro. La recommandation 1 aidera la Lituanie à mettre en œuvre les première, deuxième et troisième recommandations concernant la zone euro, la recommandation 2 l'aidera à mettre en œuvre la quatrième recommandation concernant la zone euro, la recommandation 3 l'aidera à mettre en œuvre les cinquième, septième et onzième recommandations concernant la zone euro, la recommandation 4 l'aidera à mettre en œuvre la septième recommandation concernant la zone euro, et les recommandations 5 et 6 l'aideront à mettre en œuvre la cinquième recommandation concernant la zone euro,

RECOMMANDE que la Lituanie s'attache, en 2026 et 2027:

1. compte tenu de l'écart enregistré en 2025 et de l'écart important prévu pour 2026 par la Commission par rapport au plafond des dépenses nettes recommandé, à prendre des mesures pour maîtriser les dépenses nettes, de manière à ce qu'elles respectent les taux de croissance maximaux recommandés par le Conseil le 8 juillet 2025, tout en faisant usage de la flexibilité permise par la clause dérogatoire nationale pour l'augmentation des dépenses de défense; à renforcer ses dépenses et sa préparation en matière de défense tout en garantissant l'efficacité des dépenses et en adaptant progressivement le budget afin de maintenir des dépenses de défense structurellement plus élevées; à veiller à ce que toutes les mesures prises pour atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie soient temporaires, ciblent la protection des ménages vulnérables ou répondent aux besoins des entreprises grandes consommatrices d'énergie, et préservent les incitations aux économies d'énergie, et à ce que leur coût budgétaire soit compatible avec les engagements pris au titre du cadre budgétaire de l'UE; à élargir les recettes des administrations publiques, en renforçant le rôle de la fiscalité moins préjudiciable à la croissance, en faisant mieux respecter les obligations fiscales, en rationalisant et en simplifiant les régimes fiscaux spéciaux et en poursuivant la suppression progressive des subventions non ciblées en faveur des combustibles fossiles; à assurer un financement adéquat des soins de santé, de la protection sociale et des services publics généraux, et à améliorer les modèles de financement des services sociaux et des établissements de soins de santé;
2. à assurer la continuité des réformes et des investissements mis en œuvre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience; à maintenir la dynamique de mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, en s'appuyant, s'il y a lieu, sur la réaffectation des ressources vers des priorités stratégiques et sur les mesures de flexibilité prévues dans le contexte de l'examen à mi-parcours du cadre de la politique de cohésion; à relever les défis spécifiques, sur les plans socio-économique, de la sécurité et de la préparation civile, qui touchent les régions situées à la frontière extérieure orientale de l'UE;

¹⁷ [SWD\(2026\)122 — Seconde étape de l'analyse par pays de la convergence sociale fondée sur le cadre de convergence sociale \(CCS\), 2026.](#)

3. à améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises au financement, notamment en stimulant la concurrence dans le domaine des services financiers, en augmentant la liquidité des marchés de capitaux, en encourageant une participation accrue aux marchés financiers et en renforçant les régimes de retraite complémentaire par capitalisation; à faciliter les investissements privés dans la R&D, notamment en révisant les incitations fiscales existantes; à mettre en place des incitations aux fins d'une collaboration entre les entreprises et la science, par exemple en augmentant la capacité de la base scientifique publique de contribuer à l'innovation des entreprises; à encourager les études supérieures dans les domaines des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM), en particulier pour les femmes; à remédier aux disparités régionales, en accroissant le soutien institutionnel et les mesures d'incitation, en vue de promouvoir la coopération intermunicipale pour fournir en commun des services publics et attirer des investissements dans les régions;
4. à réduire encore la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et de l'énergie importée et à garantir la capacité suffisante du réseau électrique et l'accès à ce dernier, pour favoriser le déploiement des énergies renouvelables; à accélérer et à intensifier les rénovations de bâtiments, notamment en remédiant aux pénuries de main-d'œuvre; à faire avancer la transformation industrielle propre et la transition vers une économie circulaire, notamment en augmentant la productivité des ressources; à accélérer la décarbonation des transports, en particulier routiers et ferroviaires, notamment par l'achèvement du projet Rail Baltica, et à améliorer la coordination et l'attractivité des transports publics et durables, afin qu'ils soient davantage utilisés;
5. à faciliter l'accès aux soins primaires et de proximité et à accroître la disponibilité des professionnels de santé et des soins de longue durée, en particulier dans les zones isolées; à lutter contre les inégalités de revenus et la pauvreté, en augmentant la couverture et l'adéquation du système de protection sociale, en poursuivant le développement d'un système de suivi centralisé des services sociaux et en augmentant les logements sociaux de qualité;
6. à améliorer la qualité, l'équité et l'efficacité du système éducatif général, en particulier en comblant l'écart entre les résultats scolaires des zones urbaines et ceux des zones rurales, en augmentant simultanément l'attrait de la profession d'enseignant pour mettre fin aux pénuries; à remédier aux pénuries de compétences, en augmentant l'adéquation de l'enseignement supérieur avec le marché du travail, en développant l'attractivité de l'EFP, en améliorant la formation des adultes, y compris pour les groupes vulnérables, et en élargissant la portée des politiques actives du marché du travail.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président/La présidente