Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/6813

29.11.2024

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 octobre 2024

relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de l'Estonie

(C/2024/6813)

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:

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

(2) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil [3] (ci-après dénommé «règlement REPowerEU»), qui a été adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cela contribuerait à garantir la sécurité énergétique et à diversifier l'approvisionnement énergétique de l'Union, tout en augmentant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. L'Estonie 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.

(3) Le 16 mars 2023, la Commission a publié une communication intitulée «La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030», dans le but d'éclairer les décisions relatives aux politiques à mener et de créer les conditions-cadres d'un renforcement de la croissance. Cette communication définit la compétitivité selon neuf facteurs qui se renforcent mutuellement. Parmi ces facteurs, l'accès aux capitaux privés, la recherche et l'innovation, l'éducation et les compétences, ainsi qu'un marché unique fonctionnant bien font figure de priorités essentielles en

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

[2] 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).

[3] 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).

matière de réformes et d'investissements pour remédier aux problèmes de productivité actuels et accroître la compétitivité à long terme de l'Union et de ses États membres. Le 14 février 2024, la Commission a émis une communication intitulée «Le rapport annuel 2024 sur le marché unique et la compétitivité». Cette communication rend compte des atouts et des défis du marché unique européen en matière de compétitivité en suivant les évolutions survenues au cours de l'année écoulée sur la base des neuf facteurs de compétitivité recensés.

(4) Le 21 novembre 2023, la Commission a adopté l'examen annuel 2024 de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2024. Le 22 mars 2024, le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2024 de la croissance durable, qui s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 21 novembre 2023, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ([4]), le rapport 2024 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Estonie n'est pas mentionnée parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2024 de l'Estonie. La Commission a également adopté une recommandation pour une recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2024, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et les principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation sur la politique économique de la zone euro ([5]) (ci-après dénommée «recommandation de 2024 sur la zone euro») le 12 avril 2024 et le rapport conjoint sur l'emploi le 11 mars 2024.

(5) Le 30 avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique de l'Union est entré en vigueur. Ce cadre comprend le nouveau règlement (UE) 2024/1263 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale, le règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil ([6]) visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée, ainsi que la directive 2011/85/UE du Conseil ([7]) sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, dans sa version modifiée. Les objectifs de ce nouveau cadre de gouvernance économique sont la promotion de finances publiques saines et soutenables, d'une croissance durable et inclusive et de la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et la prévention des déficits publics excessifs. Le nouveau cadre de gouvernance économique encourage également l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles. Chaque État membre doit présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Un plan budgétaire et structurel national à moyen terme contient les engagements en matière budgétaire, de réformes et d'investissements d'un État membre, couvrant un horizon de planification de quatre ou cinq ans en fonction de la durée ordinaire de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes ([8]) dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme doit être conforme aux exigences du règlement (UE) 2024/1263, 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 (UE) 2024/1263, la période d'ajustement peut être prolongée de trois ans au maximum. Afin de soutenir l'élaboration de ces plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a publié, le 21 juin 2024, des orientations sur les informations à fournir par les États membres dans leurs plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme et dans leurs rapports d'avancement annuels. Conformément aux articles 5 et 36 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a transmis aux États membres les trajectoires de référence et les informations techniques, le cas échéant. Les États membres doivent présenter chacun leur plan budgétaire et structurel national à moyen terme au plus tard le 20 septembre 2024, à moins que l'État membre concerné et la Commission ne conviennent de prolonger d'une durée raisonnable ce délai. Conformément à leurs cadres juridiques nationaux, les États membres peuvent débattre de leurs projets de plans à moyen terme avec leurs parlements nationaux, demander aux institutions budgétaires indépendantes d'émettre un avis et procéder à la consultation des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes nationales.

([4]) Règlement (UE) nº 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Recommandation du Conseil du 12 avril 2024 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) «Dépenses nettes» au sens 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.

(6) En 2024, le Semestre européen continue de se dérouler 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. Les recommandations par pays pour 2019, 2020, 2022 et 2023 restent tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience qui ont été révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 ou 21 du règlement (UE) 2021/241.

(7) Le 18 juin 2021, l'Estonie 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 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 29 octobre 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 l'Estonie ([9]), qui a été modifiée le 16 juin 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241 pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU ([10]). La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que l'Estonie 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 précédemment atteints.

(8) Le 25 avril 2024, l'Estonie a présenté son programme national de réforme pour 2024 et, le 30 avril 2024, son programme de stabilité pour 2024, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil ([11]). Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2024 tient également compte des rapports semestriels de l'Estonie sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(9) Le 19 juin 2024, la Commission a publié le rapport 2024 pour l'Estonie. Elle a évalué les progrès accomplis par l'Estonie dans les suites données aux recommandations que lui avait adressées le Conseil entre 2019 et 2023 et fait le point de la mise en œuvre, par l'Estonie, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport consacré au pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis auxquels le plan pour la reprise et la résilience ne répond pas ou ne répond que partiellement, ainsi que les défis nouveaux ou émergents. Il a également évalué les progrès accomplis par l'Estonie 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 dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

(10) Selon des données validées par Eurostat, le déficit public de l'Estonie s'est creusé, passant de 1,0 % du PIB en 2022 à 3,4 % en 2023, tandis que sa dette publique a augmenté, passant de 18,5 % du PIB à la fin de 2022 à 19,6 % à la fin de 2023. Comme annoncé dans la communication de la Commission du 8 mars 2023 intitulée «Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024», la Commission franchit la première étape vers l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions légales en vigueur. Le 19 juin 2024, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport abordait la situation budgétaire de l'Estonie, étant donné que son déficit public en 2023 a dépassé la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Dans ce rapport, la Commission a conclu qu'à la lumière de cette évaluation, et après avoir pris en considération l'avis du comité économique et financier formulé en vertu de l'article 126, paragraphe 4, du traité, elle ne proposerait pas, en juillet 2024, d'ouvrir une procédure concernant les déficits excessifs à l'égard de l'Estonie.

(11) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé ([12]) que l'Estonie s'attache, en 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation globalement neutre de la politique budgétaire, compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. Il a été recommandé à l'Estonie d'adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il lui a également été

([9]) ST 12532/21 INIT; ST 12532/21 ADD 1.

([10]) Décision d'exécution du Conseil du 16 juin 2023 modifiant la décision d'exécution du Conseil du 29 octobre 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Estonie (ST 9367/2023 INIT; ST 9367/23 ADD 1).

([11]) Règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

([12]) Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2022 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 44).

recommandé d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la facilité et à d'autres fonds de l'Union. En 2023, selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ([13]) a été expansionniste, de 1,6 % du PIB, dans un contexte d'inflation élevée. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) en 2023 a eu un effet expansionniste de 1,0 % du PIB sur l'orientation budgétaire. Ce chiffre tient compte de la diminution, de 0,1 % du PIB, du coût des mesures de soutien d'urgence ciblées prises en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie, ainsi que de la baisse, de 0,2 % du PIB, des coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine. L'effet expansionniste des dépenses primaires courantes nettes financées au niveau national en 2023 n'était donc que partiellement imputable au soutien en faveur des personnes fuyant l'Ukraine. La croissance expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) s'explique par l'augmentation des dépenses salariales et des retraites du secteur public, conjuguée à de nouveaux programmes de dépenses permanents dans les domaines de la défense, de l'éducation et des allocations familiales, sans que ceux-ci ne s'accompagnent d'augmentations proportionnelles des recettes. En résumé, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national en 2023 n'a pas été conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 1,4 % du PIB en 2023. Les investissements financés au niveau national se sont établis à 5,8 % du PIB en 2023, avec une augmentation annuelle de 1,4 point de pourcentage par rapport à 2022. L'Estonie a financé des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la facilité et d'autres fonds de l'Union. Elle a financé des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, tels que la mise en place de services événementiels et d'un portail numérique pour les entrepreneurs, la capitalisation du Fonds vert (qui réalise des investissements dans des fonds de capital-risque et des prises de participation dans des entreprises) et le renforcement du réseau électrique afin d'accroître la capacité de production d'énergie renouvelable et de s'adapter au changement climatique. Ces investissements publics se sont faits grâce à un recours à la facilité.

(12) Dans le programme de stabilité pour 2024, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires prévoit une croissance du PIB réel de 0,0 % en 2024 et de 2,0 % en 2025, tandis qu'il prévoit une inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de 3,6 % en 2024 et de 2,7 % en 2025. Le déficit public devrait augmenter pour atteindre 3,5 % du PIB en 2024 ([14]) et 3,0 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait croître pour atteindre 22,6 % d'ici à la fin de 2024 et 24,9 % d'ici à la fin de 2025. Après 2025, le déficit public devrait diminuer progressivement, s'établissant à 2,2 % du PIB en 2026, à 1,4 % en 2027 et à 0,8 % en 2028. À partir de 2025, le solde des administrations publiques ne devrait donc pas excéder la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Après 2025, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 26,2 % en 2026, avant de diminuer progressivement pour s'établir à 26,0 % en 2027 et à 25,0 % en 2028.

(13) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent, pour le PIB réel, sur une contraction de 0,5 % en 2024 et une croissance de 3,1 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) devrait s'établir à 3,4 % en 2024 et à 2,1 % en 2025.

(14) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission annoncent un déficit public de 3,4 % du PIB en 2024, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 21,4 % à la fin de 2024. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2024 reflète principalement l'incidence du déficit public. Selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être neutre, à 0,1 % du PIB en 2024.

(15) D'après les prévisions du printemps 2024 de la Commission, des dépenses représentant 0,9 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable (ci-après dénommé «subventions») au titre de la facilité en 2024, contre 0,3 % du PIB en 2023. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité permettront des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le solde ou la dette des administrations publiques estoniennes.

(16) Le 14 juillet 2023, le Conseil a recommandé ([15]) à l'Estonie de mener une politique budgétaire prudente, notamment en plafonnant à un maximum de 4,9 % l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national en 2024. Les États membres ont été invités à tenir compte, lors de l'exécution de leur budget 2023 et de la préparation de leur projet de plan budgétaire pour 2024, du fait que la Commission proposerait au Conseil

([13]) 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'Union. L'orientation budgétaire 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, en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19 et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union.

([14]) Les autorités estoniennes ont informé la Commission que le gouvernement avait adopté, et envoyé au parlement national le 5 juin 2024, un budget supplémentaire pour 2024 (loi relative au budget complémentaire de l'État 2024 456 SE), qui a franchi le stade de la première lecture au parlement national le 10 juin, de la deuxième lecture le 14 juin et qui devrait passer en troisième lecture le 19 juin 2024. Ce budget supplémentaire devrait réduire le déficit nominal de 0,4 % du PIB (cette réduction se compose essentiellement de réductions permanentes des dépenses, mais également de mesures de nature à accroître les recettes).

([15]) Recommandation du Conseil du 14 juillet 2023 concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2023 (JO C 312 du 1.9.2023, p. 49).

l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit en se basant sur les données effectives pour 2023. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, le solde structurel de l'Estonie devrait s'établir à - 0,7 % du PIB en 2024 (contre - 1,3 % du PIB en 2023), c'est-à-dire à un niveau correspondant à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un solde structurel de - 0,75 % du PIB. L'Estonie est par conséquent jugée respecter les recommandations du Conseil.

(17) En outre, le Conseil a recommandé à l'Estonie de s'attacher à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur et à affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et 2024. Le Conseil a également précisé que, dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, l'Estonie devrait faire en sorte que lesdites mesures ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient soutenables sur le plan budgétaire et préservent les incitations aux économies d'énergie. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, le coût budgétaire net ([16]) des mesures d'urgence de soutien à l'énergie est estimé à 0,2 % du PIB en 2023, et il devrait s'établir à 0,0 % du PIB en 2024 et 2025. Les mesures d'urgence de soutien à l'énergie ont été supprimées progressivement en 2023 et 2024, conformément à la recommandation du Conseil.

(18) De plus, le Conseil a recommandé à l'Estonie de préserver les investissements publics financés au niveau national et de veiller à l'absorption efficace des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les investissements publics financés au niveau national devraient augmenter, en passant de 5,8 % du PIB en 2023 à 6,3 % du PIB en 2024, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil.

(19) Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions, et dans l'hypothèse de «politiques inchangées», les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur un déficit public de 4,3 % du PIB en 2025. Cette hausse du déficit en 2025 reflète principalement l'incidence nette d'une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui devrait réduire les recettes publiques. Le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 24,6 % d'ici la fin de 2025. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2025 reflète principalement l'incidence du déficit public.

(20) Les recettes fiscales de l'Estonie en pourcentage du PIB se sont accrues en 2023, mais sont nettement inférieures à la moyenne de l'Union, d'où une moindre capacité de financement des dépenses publiques consacrées aux soins de santé, aux soins de longue durée et à la protection sociale. En 2022, les recettes tirées des impôts fonciers, qui comptent parmi les moins préjudiciables à la croissance, n'ont représenté que 0,3 % du PIB, soit environ sept fois moins que la moyenne de l'Union. Les impôts sur le capital collectés par l'Estonie représentent moins d'un tiers de la moyenne de l'Union (2,7 % du PIB), ses taxes sur les transports étaient parmi les plus faibles de l'Union et elle est en outre un des rares États membres à ne pas imposer de taxe automobile annuelle. Par ailleurs, la charge fiscale est inégalement répartie et les réformes fiscales à venir devraient creuser encore les inégalités. Plus précisément, en 2025, une augmentation de 20 % à 22 % du taux de l'impôt sur le revenu et une hausse de l'exonération fiscale de base, avec un élargissement de son champ d'application à tous les assujettis à l'impôt sur le revenu devraient avoir un effet régressif. En outre, l'impôt estonien sur les revenus du travail, même s'il est proche de la moyenne de l'Union (17,2 % du PIB), est régressif, les niveaux de revenus élevés étant en réalité moins taxés. Les dépenses publiques en matière de protection sociale ont reculé en 2022 et restent nettement inférieures à la moyenne de l'Union. Cela se traduit par des niveaux relativement faibles et une couverture sociale limitée, les pensions de vieillesse étant parmi les plus basses de l'Union. Les dépenses consacrées aux services publics généraux sont, à 3,7 % du PIB, inférieures de près de deux tiers à la moyenne de l'Union.

(21) L'Estonie a adopté plusieurs réformes pour améliorer l'accessibilité et le caractère abordable des soins de longue durée et des soins de santé. Si les réformes vont dans le bon sens, le financement durable des soins de longue durée et des soins de santé n'est pas encore garanti. En conséquence, les paiements directs restent élevés et les besoins en soins médicaux non satisfaits augmentent. L'accès aux soins est inégal au sein du pays, notamment parce que les municipalités n'ont pas les capacités ni les ressources nécessaires pour fournir des services permettant de répondre à la demande. Les dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée et aux soins de santé restent parmi les plus faibles de l'UE, alors que la demande n'est pas entièrement satisfaite. Cette situation s'accompagne de pénuries de main-d'œuvre dans ces secteurs. Du fait de l'évolution démographique, la demande d'accès aux soins de longue durée et aux soins de santé devrait croître. Il est donc nécessaire d'assurer un financement adéquat pour les deux.

(22) 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. Ces réformes et ces investissements devraient permettre au pays de relever efficacement l'intégralité, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel de procéder rapidement à la mise en œuvre effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris du chapitre REPowerEU, pour renforcer la compétitivité à long terme de l'Estonie par les transitions écologique et numérique, tout en veillant

([16]) Ce chiffre représente le niveau du coût budgétaire annuel de ces mesures, compte tenu des recettes et des dépenses et, le cas échéant, déduction faite des recettes provenant de l'imposition des bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie.

à l'équité sociale. Pour honorer les engagements du plan pour la reprise et la résilience au plus tard en août 2026, il est essentiel que l'Estonie poursuive la mise en œuvre des réformes et des investissements. Associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées demeure essentiel afin de garantir une large appropriation en vue de la bonne mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience.

(23) Dans le cadre de l'examen à mi-parcours des programmes de la politique de cohésion, conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil ([17]), l'Estonie est tenue de réexaminer chaque programme soutenu par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen Plus (FSE +), le Fonds de cohésion et le Fonds pour une transition juste (FTC) d'ici à mars 2025, en tenant compte entre autres des défis recensés dans les recommandations par pays de 2024, ainsi que de son plan national en matière d'énergie et de climat. Cet examen constitue la base de l'allocation définitive des fonds de l'Union inclus dans chaque programme. L'Estonie a progressé dans la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion et du socle européen des droits sociaux, mais il lui reste des défis à relever et des disparités persistent entre la capitale et le reste du pays. Il est essentiel d'accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion. Les priorités convenues dans les programmes de la politique de cohésion restent pertinentes. Il est particulièrement important d'accroître la compétitivité des entreprises, en particulier de celles situées en dehors de la région métropolitaine, et de renforcer leur capacité d'innovation. Une des grandes priorités est l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments privés et publics ainsi que des entreprises. L'accès à l'emploi par des mesures actives et préventives du marché du travail et la promotion d'un environnement de travail sain restent des objectifs importants. Il convient également d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'adéquation de l'éducation et de la formation avec le marché du travail; de promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, en particulier le perfectionnement et la reconversion professionnels flexibles et l'inclusion active; ainsi que de renforcer l'accessibilité, l'efficacité et la résilience des services de soins de longue durée. Dans le cadre de l'examen à mi-parcours des programmes de la politique de cohésion, il convient d'accorder plus d'attention aux besoins liés à l'accessibilité et à la qualité des soins de longue durée, tout en donnant la priorité à l'autonomie de vie. L'Estonie pourrait également tirer parti de la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» établie par le règlement (UE) 2024/795 du Parlement européen et du Conseil ([18]), notamment en ce qui concerne les investissements dans la production de technologies «zéro net» et le soutien à la transformation de l'industrie, par exemple dans les domaines de l'innovation deep tech, des technologies vertes et numériques et de la biomédecine. Le pays pourrait également accroître sa capacité à transformer les terres rares et à participer à la recherche et au développement dans ce domaine.

(24) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union visent à répondre, l'Estonie est confrontée à plusieurs autres défis liés à la protection sociale, à l'efficacité des ressources et aux compétences.

(25) La protection sociale en faveur des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes occupant des emplois de courte durée ou de nature atypique reste faible. En conséquence, la proportion de personnes handicapées exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale s'est accrue en 2022 et était la deuxième plus élevée de l'Union. La pauvreté des personnes âgées a augmenté et était l'une des plus élevées de l'Union en 2022, principalement parce que les retraites restent faibles comparativement aux revenus du travail. Le manque d'adéquation du filet de sécurité sociale se traduit par des inégalités de revenus importantes et croissantes, malgré quelques améliorations ces dernières années. La faible couverture des prestations de chômage, en particulier pour les personnes occupant des emplois de courte durée ou de nature atypique, exacerbe les inégalités de revenus et la pauvreté. Bien que la durée des prestations de chômage ait été ajustée dans le cadre du plan estonien pour la reprise et la résilience, l'extension de la couverture n'a pas encore été mise en œuvre. La hausse des inégalités est liée à l'augmentation significative des prix et du coût de la vie, qui n'a pas donné lieu à une augmentation correspondante des prestations sociales et des salaires minimaux. La situation des ménages à faibles revenus s'est détériorée en raison d'une inflation élevée et persistante par le passé et devrait se dégrader davantage du fait des réformes fiscales prévues en 2024-2025. La mise en place de mesures d'atténuation adéquates, y compris en ce qui concerne les retraites, et le renforcement de l'adéquation du système de protection sociale pourraient réduire la pauvreté et les inégalités. Toutes ces mesures contribueraient aussi à soutenir une convergence sociale ascendante, conformément à l'analyse par pays de deuxième phase réalisée par la Commission, fondée sur les caractéristiques du cadre de convergence sociale, dont la phase pilote date de 2024. Conformément à l'article 3, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2024/1263, le Semestre européen doit comprendre la surveillance de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi par la Commission, notamment à l'aide d'un cadre permettant de repérer les risques pour la convergence sociale.

([17]) Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([18]) Règlement (UE) 2024/795 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la plateforme Technologies stratégiques pour l'Europe (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(26) La part du schiste bitumineux dans le bouquet énergétique de l'Estonie reste importante et entrave la transition écologique. Il est nécessaire de poursuivre le déploiement de la production d'énergies renouvelables pour contribuer à éliminer progressivement le schiste bitumineux, tout en maintenant un degré élevé d'indépendance énergétique. Outre les dommages qu'elle cause à l'environnement, l'industrie du schiste bitumineux produit 90 % des déchets dangereux de l'Estonie. L'Estonie affiche un des taux de productivité des ressources les plus faibles parmi les États membres, ce qui peut s'expliquer en partie par la forte intensité de ressources de l'industrie du schiste bitumineux, ainsi que par celle de l'ensemble du système industriel. La productivité des ressources n'a guère augmenté, passant de 1 EUR/kg de ressources utilisées à 1,1 EUR/kg, soit moins de la moitié de la moyenne de l'UE en 2022. Le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie émet désormais plus de CO_2 qu'il n'en absorbe. Le secteur forestier se caractérise par des volumes élevés d'abattage, ainsi que par une faible valorisation des ressources. L'Estonie gagnerait à accroître l'efficacité de la gestion durable des forêts, à poursuivre sa transition vers une économie circulaire et à améliorer la gestion des déchets. En outre, la productivité des ressources est l'une des faiblesses de l'Estonie au regard de sa capacité d'innovation. L'Estonie occupait la 13e place du tableau de bord de l'éco-innovation 2022 (avec un score de 115,5 contre 121,5 pour la moyenne de l'Union, la moyenne de l'Union étant de 100 en 2013). La compétitivité et la productivité des ressources de l'Estonie pourraient être améliorées en stimulant l'éco-innovation et la bio-innovation pour une utilisation durable des ressources naturelles.

(27) Des pénuries et des inadéquations de compétences existent dans de nombreux secteurs et brident la compétitivité du pays. Pour les entreprises, le manque de personnel qualifié constitue un obstacle à l'investissement et à leur potentiel d'exportation. Les pénuries de main-d'œuvre qualifiée et une forte inadéquation entre l'offre et la demande de compétences coïncident avec une croissance rapide des salaires et une augmentation du coût unitaire de la main-d'œuvre. Sous l'effet des transitions écologique et numérique, la demande de travailleurs possédant des compétences spécialisées s'accroît, tandis que les pénuries de personnel dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation restent considérables et sont exacerbées par le vieillissement de la main-d'œuvre. Dans le même temps, les taux relativement élevés de décrochage scolaire et d'abandon des études supérieures se traduisent par un nombre insuffisant de diplômés qualifiés. Ce problème revêt une dimension régionale particulière, les zones rurales et reculées éprouvant davantage de difficultés à attirer des professionnels qualifiés. L'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences pourrait être limitée en améliorant davantage l'adéquation du système d'éducation et de formation au marché du travail, en investissant dans l'orientation professionnelle, en remédiant à l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, en augmentant les possibilités de reconversion et de perfectionnement professionnels et en anticipant mieux les besoins en compétences. Compte tenu de la nécessité pour l'économie de se diversifier en se tournant vers des activités à forte valeur ajoutée, il serait utile de mieux retenir et attirer les talents.

(28) 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 2024 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 de 2024 sur la zone euro. En ce qui concerne l'Estonie, les recommandations 1, 2, 3 et 4 contribuent à la mise en œuvre des première, deuxième, troisième et quatrième recommandations énoncées dans la recommandation de 2024 sur la zone euro,

RECOMMANDE que l'Estonie s'attache, en 2024 et 2025:

1. à présenter son plan budgétaire et structurel à moyen terme en temps utile; conformément aux exigences du pacte de stabilité et de croissance réformé, à limiter la croissance des dépenses nettes ([19]) en 2025 à un taux compatible avec, entre autres, le fait de ramener le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et de maintenir la dette publique à un niveau prudent à moyen terme; à élargir l'assiette fiscale, ainsi qu'à améliorer l'accès aux soins de santé et aux soins de longue durée et leur financement;

2. à poursuivre la mise en œuvre rapide et effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, en veillant à achever les réformes et les investissements au plus tard en août 2026; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion; à continuer, dans le cadre de l'examen à mi-parcours de ces programmes, à se concentrer sur les priorités convenues, à prendre des mesures pour mieux répondre aux besoins dans le secteur des soins de longue durée, tout en prenant en considération les possibilités qu'offre la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» d'améliorer la compétitivité;

3. à renforcer la protection sociale, notamment pour s'attaquer à la pauvreté des personnes âgées, et à étendre la couverture des prestations de chômage, en particulier pour les personnes occupant des emplois de courte durée ou de nature atypique;

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

4. à réduire la part du schiste bitumineux dans le bouquet énergétique et à accroître la productivité des ressources grâce à la bio-innovation; à améliorer la productivité de la main-d'œuvre et l'offre de compétences grâce à la reconversion et au perfectionnement professionnels et à des mesures permettant de mieux attirer et retenir les talents.

Fait à Luxembourg, le 21 octobre 2024.

Par le Conseil

Le président

NAGY I.