Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/655

10.2.2025

# RECOMMANDATION DU CONSEIL

## du 21 janvier 2025

## approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Estonie

(C/2025/655)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) 2024/1263, et notamment son article 17,

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

**CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

(1) Un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale ([1]), ainsi que le règlement (CE) n° 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ([2]) et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les cadres budgétaires des États membres ([3]) constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Le cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, et une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il promeut en outre l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles.

(2) Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme que les États membres soumettent au Conseil et à la Commission sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique. Les plans devraient atteindre deux objectifs: i) garantir notamment que, à la fin de la période d'ajustement, la dette publique suive une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents, et que le déficit public soit ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme, et ii) garantir la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'UE. À cette fin, chaque plan doit présenter un engagement à moyen terme en faveur d'une trajectoire des dépenses nettes ([4]), qui établit effectivement une contrainte budgétaire pour la durée du plan, couvrant 4 ou 5 ans (en fonction de la durée ordinaire de la législature d'un État membre). En outre, le plan doit expliquer comment l'État membre assurera la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays (y compris celles se rapportant à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le cas échéant), et comment l'État membre répondra aux priorités communes de l'Union. La période d'ajustement budgétaire couvre une période de quatre ans, qui peut être prolongée de trois ans au maximum si l'État membre s'engage à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui satisfont aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263.

(3) Après la présentation du plan, la Commission doit évaluer si celui-ci satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

([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]) Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Les dépenses nettes au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263, à savoir 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.

(4) Sur recommandation de la Commission, le Conseil doit adopter une recommandation fixant la trajectoire des dépenses nettes de l'État membre concerné et, le cas échéant, approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement budgétaire.

**CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL NATIONAL À MOYEN TERME DE L'ESTONIE**

(5) Le 11 octobre 2024, l'Estonie a soumis au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ce plan a été présenté après une prolongation du délai fixé à l'article 36 du règlement (UE) 2024/1263, comme convenu avec la Commission sur la base des justifications fournies par l'Estonie.

**Processus préalable à la présentation du plan**

(6) Pour encadrer le dialogue menant à la présentation des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a communiqué à l'Estonie, le 21 juin 2024, la trajectoire de référence prévue à l'article 9 du règlement (UE) 2024/1263 ([5]). La Commission a publié cette trajectoire de référence le 11 octobre ([6]). La trajectoire de référence est fondée sur les risques et garantit qu'à la fin de la période d'ajustement et en l'absence de mesures budgétaires supplémentaires au-delà de la période d'ajustement, la dette publique suit une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents à moyen terme, et que le déficit public est ramené sous la barre des 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et est maintenu sous cette valeur de référence à moyen terme. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Conformément aux articles 7 et 8 du règlement (UE) 2024/1263, la trajectoire de référence est également compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit. La trajectoire de référence de l'Estonie prévoit, sur la base des hypothèses de la Commission qui étayent les orientations préalables transmises en juin 2024 et en supposant une période d'ajustement de 4 ans, que la croissance des dépenses nettes ne doit pas dépasser les valeurs figurant dans le tableau 1. Cela correspond à une croissance moyenne des dépenses nettes de 3,1 % sur la période d'ajustement (2025-2028).

**Tableau 1: Trajectoire de référence fournie par la Commission à l'Estonie le 21 juin 2024**

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Moyenne 2025-2028 |
|---|---|---|---|---|---|
| Croissance maximale des dépenses nettes (annuelle, en %) | 3,3 | 3,3 | 2,9 | 2,9 | 3,1 |

Source: calculs de la Commission.

(7) Conformément à l'article 12 du règlement (UE) 2024/1263, l'Estonie et la Commission ont établi un dialogue technique en septembre et octobre 2024. Ce dialogue a porté sur la trajectoire des dépenses nettes envisagée par l'Estonie (y compris la disponibilité d'une marge de manœuvre budgétaire) et sur ses hypothèses sous-jacentes (en particulier, un point de départ budgétaire différent, les projections en matière de PIB et le déflateur du PIB), ainsi que sur les réformes et investissements envisagés pour répondre aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et aux priorités communes de l'Union en matière de transition numérique et écologique équitable, de résilience sociale et économique, de sécurité énergétique et de renforcement des capacités de défense.

(8) Le plan présenté par l'Estonie ne rend compte d'aucun processus de consultation des parties prenantes nationales concernées (y compris les partenaires sociaux) avant sa soumission.

**Autres processus liés**

(9) Le 15 octobre 2024, l'Estonie a présenté son projet de plan budgétaire pour l'année 2025. La Commission a adopté un avis sur ce projet de plan budgétaire le 26 novembre 2024 ([7]).

([5]) Les orientations préalables transmises aux États membres et au Comité économique et financier comprennent des trajectoires avec et sans prolongation de la période d'ajustement (couvrant respectivement des périodes de 4 et 7 ans). Elles comprennent également les principales conditions et hypothèses sous-jacentes initiales utilisées dans le cadre de projection de la dette publique à moyen terme de la Commission. La trajectoire de référence a été calculée sur la base de la méthode décrite dans le «Debt Sustainability Monitor» (rapport de suivi de la soutenabilité de la dette) de la Commission pour 2023 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Elle se base sur les prévisions économiques du printemps 2024 de la Commission européenne et leur prolongation à moyen terme jusqu'en 2033, et la croissance du PIB ainsi que les coûts du vieillissement à long terme sont conformes au rapport 2024 sur le vieillissement élaboré conjointement par la Commission européenne et le Conseil (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#estonia.

([7]) Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de l'Estonie, 26.11.2024, C(2024)9052 final.

(10) Le 21 octobre 2024, le Conseil a adressé à l'Estonie une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([8]).

**RÉSUMÉ DU PLAN ET DE L'ÉVALUATION DE CELUI-CI PAR LA COMMISSION**

(11) Conformément à l'article 16 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a évalué le plan comme suit:

**Contexte: situation et perspectives macroéconomiques et budgétaires**

(12) En Estonie, l'activité économique s'est contractée de 3,0 % en 2023, à la suite d'un net recul des exportations et d'une baisse de la consommation privée. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, l'économie devrait se contracter encore de 1,0 % en 2024, sous l'effet de la baisse de la consommation et de l'investissement et du faible volume des exportations. En 2025, le PIB réel devrait augmenter de 1,1 %, dans la mesure où la demande étrangère en faveur des exportations estoniennes devrait reprendre lentement, même si la demande intérieure devrait rester relativement faible. En 2026, le PIB réel devrait augmenter de 2,6 %, étant donné que la demande intérieure devrait rebondir, en particulier la consommation privée et l'investissement. Sur la période couverte par les prévisions (2024-2026), la croissance du PIB potentiel en Estonie devrait progressivement s'intensifier, passant de 0,1 % en 2024 à 0,3 % en 2026, principalement sous l'effet d'une amélioration du PIB réel. Le taux de chômage s'établissait à 6,4 % en 2023 et devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 7,5 % en 2024, 7,7 % en 2025 et 7,2 % en 2026. L'inflation (déflateur du PIB) devrait diminuer, passant de 8,1 % en 2023 à 5,1 % en 2024, et devrait rester à 4,0 % en 2025 avant de retomber à 3,3 % en 2026.

(13) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, en 2023, le déficit public de l'Estonie s'élevait à 2,8 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, il devrait atteindre 3,0 % du PIB en 2024 et rester stable à 3,0 % du PIB en 2025, de même qu'en 2026 dans l'hypothèse de politiques inchangées. Les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne incluent le projet de budget 2025 de l'Estonie que le gouvernement a présenté au parlement national en septembre. La dette publique s'établissait à 20,2 % du PIB à la fin de 2023. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, le ratio d'endettement devrait augmenter pour atteindre 23,2 % du PIB à la fin de 2024. Il devrait encore augmenter pour s'établir à 24,2 % du PIB à la fin de 2025 et à 25,5 % à la fin de 2026. Les prévisions budgétaires de la Commission ne prennent pas en compte les engagements figurant, tels quels, dans les plans à moyen terme tant qu'ils ne sont pas sous-tendus par des mesures politiques concrètes, annoncées de manière crédible et suffisamment précisées.

**Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan**

(14) Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Estonie couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire sur quatre ans.

(15) Le plan contient les informations requises par l'article 13 du règlement (UE) 2024/1263, à l'exception des informations relatives à la consultation des parties prenantes nationales préalablement à la présentation du plan [requises par l'article 13, point g), vi), dudit règlement].

(16) Il comporte un engagement à respecter la trajectoire des dépenses nettes indiquée au tableau 2, correspondant à une croissance moyenne des dépenses nettes de 4,7 % au cours des années 2025-2028. La croissance moyenne des dépenses nettes indiquée dans le plan sur la période d'ajustement (2025-2028) est plus élevée que celle prévue dans la trajectoire de référence transmise par la Commission le 21 juin 2024. La trajectoire de croissance des dépenses nettes figurant dans le plan met à profit le fait que l'Estonie dispose d'une certaine marge de manœuvre pour la déconsolidation budgétaire, un élément qui ne transparaît pas dans les orientations préalables que la Commission a transmises à l'Estonie le 21 juin 2024. La marge de manœuvre budgétaire résulte du faible niveau d'endettement de l'Estonie, conjugué à la réduction attendue du déficit primaire dans l'hypothèse de politiques inchangées. Elle augmente le taux de croissance maximal des dépenses nettes qui permettrait de maintenir la dette publique à des niveaux prudents à moyen terme et de conserver le déficit public sous la valeur de référence à moyen terme, comme le montre le tableau 3. Selon le plan, la croissance du PIB potentiel devrait augmenter et atteindre 1 % en 2025 (contre 0,7 % en 2024), avant de retomber à 0,5 % en 2027 et 2028. En outre, le plan prévoit que le taux de croissance du déflateur du PIB augmentera pour atteindre 4,0 % en 2025 (contre 3,7 % en 2024), avant de retomber progressivement à 2,8 % en 2028.

**Tableau 2: Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses du plan de l'Estonie**

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Croissance des dépenses nettes (annuelle, en %) | 1,9 | 7,1 | 5,1 | 3,6 | 3,2 | 4,7 |

([8]) Recommandation du Conseil du 21 octobre 2024 relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de l'Estonie.

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Croissance des dépenses nettes (cumulée, à partir de l'année de référence 2023, en %) | 1,9 | 9,2 | 14,8 | 18,9 | 22,6 | s.o. |
| Croissance du PIB potentiel (en %) | 0,7 | 1,0 | 0,9 | 0,5 | 0,5 | 0,7 |
| Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %) | 3,7 | 4,0 | 3,6 | 3,2 | 2,8 | 3,4 |

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Estonie et calculs de la Commission.

**Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant la dette publique**

(17) Si la trajectoire des dépenses nettes à laquelle l'Estonie s'engage dans le plan et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, augmenter progressivement pour passer de 23,7 % du PIB en 2024 à 28,6 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028), comme indiqué dans le tableau ci-après. Après l'ajustement, le ratio d'endettement devrait, selon le plan, continuer d'augmenter à moyen terme (c'est-à-dire jusqu'en 2038), bien qu'à un rythme plus lent, pour atteindre 32,6 % à l'horizon 2038.

**Tableau 3: Évolution de la dette publique et du solde public dans le plan de l'Estonie**

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2038 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dette publique (en % du PIB) | 20,0 | 23,7 | 25,2 | 26,4 | 27,6 | 28,6 | 32,6 |
| Solde public (en % du PIB) | - 2,4 | - 2,7 | - 3,0 | - 2,7 | - 2,3 | - 2,1 | - 1,5 |

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Estonie.

En conséquence, selon le plan, la dette publique se maintiendrait bien en dessous de la valeur de référence de 60 % du PIB du traité à moyen terme. Cela est plausible étant donné que, sur la base des hypothèses du plan, la dette devrait être inférieure à 60 % du PIB d'ici à 2038 selon l'ensemble des tests de résistance déterministes de l'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes présentée dans le plan est compatible avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 6, point a), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

**Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant le solde public**

(18) Sur la base de la trajectoire des dépenses nettes et des hypothèses prévues dans le plan, le déficit public atteindrait 3 % du PIB en 2025, avant de diminuer progressivement pour atteindre 2,1 % en 2028. En conséquence, selon le plan, le solde public ne dépasserait pas la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028). En outre, au cours des dix ans suivant la période d'ajustement (c'est-à-dire jusqu'en 2038), le déficit public ne dépasserait pas 3 % du PIB. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative au déficit énoncée à l'article 6, point b), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

**Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la résilience du déficit**

(19) Si les hypothèses et les engagements du plan se concrétisaient, le déficit structurel resterait inférieur à 1,5 % du PIB tout au long de la période d'ajustement. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la marge de résilience commune visée à l'article 8, paragraphe 1, du

règlement (UE) 2024/1263 continuera d'être respectée, de sorte que l'amélioration supplémentaire du solde primaire structurel visée à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263 n'est pas nécessaire.

**Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette**

(20) Selon le plan, la dette publique devrait rester inférieure à 60 % du PIB tout au long de la période d'ajustement. En conséquence, la sauvegarde de la soutenabilité de la dette ne s'applique pas.

**Hypothèses macroéconomiques retenues dans le plan**

(21) Le plan repose sur une série d'hypothèses qui s'écartent des hypothèses de la Commission transmises à l'Estonie le 21 juin. En particulier, le plan utilise des hypothèses différentes pour la situation budgétaire initiale (qui comprend la dette, la croissance des dépenses primaires et le solde primaire structurel pour 2024), la croissance du PIB réel et la croissance du déflateur du PIB. Une évaluation minutieuse de ces différences d'hypothèses, afin de garantir qu'elles sont étayées par des arguments économiques solides et fondés sur des données, est d'autant plus nécessaire que la croissance moyenne des dépenses nettes figurant dans le plan est plus élevée que la trajectoire de référence.

Les différences entre les hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune étant considérée séparément.

— Le plan part de l'hypothèse que la situation budgétaire initiale est plus favorable que celle retenue par la Commission. Pour 2023 et 2024, le plan tient compte des données réelles actualisées et des prévisions nationales relatives à la dette, à la croissance des dépenses primaires et au solde primaire structurel. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Sur la base des données disponibles au moment de l'évaluation du plan, la Commission estime que le point de départ est réaliste compte tenu de la mise à jour des calculs du solde primaire structurel et de l'écart de production. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan table sur une trajectoire de croissance du PIB réel différente de celle retenue par la Commission pour la période 2021-2028. Il s'ensuit que la trajectoire de croissance moyenne des dépenses nettes prévue dans le plan est quelque peu différente au cours de la période d'ajustement. Sur la base de prévisions nationales plus récentes, et par rapport à l'hypothèse retenue par la Commission, la croissance devrait être plus forte en 2025, mais plus faible à partir de 2026. De manière générale, en moyenne, la croissance du PIB reste similaire à celle prévue dans l'hypothèse de la Commission et, par conséquent, l'hypothèse retenue dans le plan est considérée comme dûment justifiée.

— En 2024 et 2025, le plan table sur une croissance du déflateur du PIB supérieure en moyenne de 0,8 point de pourcentage à celle prévue dans les hypothèses de la Commission. Cela contribue à ce que la trajectoire de croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. La croissance plus élevée du déflateur du PIB repose sur des prévisions nationales plus récentes et est conforme aux prévisions de l'automne 2024 de la Commission. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

Globalement, toutes les différences d'hypothèses prises ensemble, ajoutées à la marge de manœuvre budgétaire, contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes soit plus élevée dans le plan que dans la trajectoire de référence. La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect de la trajectoire des dépenses nettes.

**Stratégie budgétaire du plan**

(22) Selon la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan, les engagements relatifs aux dépenses nettes seront réalisés au moyen de la maîtrise des dépenses et d'augmentations discrétionnaires des recettes. Les différentes mesures en matière de recettes énumérées dans le plan comprennent des modifications de la loi relative à l'impôt sur le revenu, des augmentations des taux d'accises, l'introduction d'une taxe sur les véhicules automobiles, ainsi que l'introduction d'une «surtaxe sécurité» à durée déterminée (qui sera alimentée par une augmentation de la TVA à partir de la mi-2025 et par une augmentation de l'imposition de tous les revenus des personnes physiques et des bénéfices des entreprises à partir de 2026). En ce qui concerne les dépenses, l'Estonie a l'intention de procéder à une révision du budget pour la période 2023-2027 afin de rendre plus efficace l'utilisation des fonds du budget de l'État et de fournir les services et activités nécessaires à des coûts optimaux en fonction des objectifs de l'État. Dans le même temps, l'Estonie entend également accroître les dépenses et les investissements dans le domaine de la défense. La définition des mesures de politiques publiques à adopter doit être confirmée ou ajustée et quantifiée dans les budgets annuels. Cependant, des aléas entourent la mise en œuvre de la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan. Ces aléas sont liés au fait que l'ajustement budgétaire repose en partie sur des augmentations discrétionnaires des recettes. Compte tenu de la lente reprise attendue de la croissance, le recouvrement des recettes fiscales risque d'être inférieur à ce qui était prévu dans le plan. En outre, le projet de plan budgétaire pour 2025 précise les mesures de politiques publiques au moyen desquelles sera réalisé l'engagement en matière de dépenses nettes pour 2025.

**Intentions en matière de réformes et d'investissements dans le plan répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'Union**

(23) Le plan décrit les intentions des pouvoirs publics concernant les réformes et investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays, et à répondre aux priorités communes de l'Union. Le plan comprend onze réformes et investissements, dont six sont soutenus financièrement par la FRR et quatre par les fonds de la politique de cohésion.

(24) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la transition écologique et numérique équitable, y compris les objectifs climatiques fixés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan comprend plusieurs réformes, outre la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan estonien pour la reprise et la résilience (PRR). Premièrement, le plan comprend la réforme 100 sur l'électricité renouvelable, qui préconise une transition vers la consommation d'électricité renouvelable d'ici à 2030. Deuxièmement, il prévoit l'adoption de la loi sur une économie résiliente au changement climatique. La loi à adopter jettera les bases d'une économie à l'épreuve du changement climatique en fixant des objectifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre, en encourageant l'adoption de technologies propres et en améliorant la valorisation des ressources. Ces deux mesures visent à répondre à la recommandation par pays de 2024 (et aux recommandations par pays des années précédentes formulées en 2023, 2022 et 2020), qui invite l'Estonie à prendre des mesures pour réduire la part du schiste bitumineux dans le bouquet énergétique et accroître la productivité des ressources grâce à la bio-innovation.

(25) En ce qui concerne la priorité commune que représente la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan comprend plusieurs réformes, outre la mise en œuvre des mesures prévues dans le PRR estonien. Premièrement, il comporte des mesures visant à améliorer la qualité et la disponibilité des soins spéciaux, par une réorganisation des agences et des centres de services afin de garantir des conditions de vie modernes aux personnes souffrant de troubles mentaux. Deuxièmement, le système de réadaptation sera réorganisé de sorte que les personnes qui en ont besoin puissent bénéficier des services en fonction de leurs propres besoins, que les services soient pris en charge et facilement accessibles, et qu'ils soient fournis de manière intégrée grâce à une coopération pluridisciplinaire. Troisièmement, diverses améliorations seront conçues et apportées au système de soins de santé. Quatrièmement, le plan prévoit une nouvelle réforme des soins de longue durée. L'organisation et le financement du service infirmier 24h/24 7j/7 seront transférés à la caisse d'assurance maladie à partir de 2025. Cinquièmement, le plan prévoit une réforme des prestations de chômage et de l'assurance chômage, tandis que l'extension de la couverture de l'assurance chômage à de nouvelles formes de travail est en cours d'examen. Ces cinq mesures visent à répondre à une recommandation par pays de 2024 (et, implicitement, aux recommandations par pays de 2023, 2022 et 2020) qui invite l'Estonie à prendre des mesures pour renforcer la protection sociale, notamment afin de lutter contre la pauvreté des personnes âgées et d'étendre la couverture des prestations de chômage, en particulier pour les personnes occupant des emplois de courte durée ou de nature atypique. Elles visent également à donner suite à la recommandation de 2024 (et, implicitement, aux recommandations des années précédentes formulées en 2023, 2022 et 2020), qui invite l'Estonie à améliorer l'accès aux soins de santé et aux soins de longue durée ainsi qu'à leur financement. Le plan prévoit également une réforme de l'enseignement professionnel. Cette mesure concerne la recommandation de 2024 (et implicitement une sous-partie de la recommandation de 2019 formulée antérieurement), qui invite l'Estonie à améliorer l'offre de compétences grâce à la reconversion et au perfectionnement professionnels et à des mesures visant à attirer et retenir davantage les talents.

(26) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan comprend la réforme 100 sur l'électricité renouvelable, qui préconise une transition vers la consommation d'électricité renouvelable d'ici à 2030, en plus de la mise en œuvre des mesures prévues dans le PRR estonien. Cette mesure vise à répondre à la recommandation de 2024 (et aux recommandations formulées au cours des années précédentes en 2023, 2022 et 2020), qui appelle l'Estonie à agir afin de réduire la part du schiste bitumineux dans le bouquet énergétique et d'accroître la productivité des ressources grâce à la bio-innovation.

(27) En ce qui concerne la priorité commune que représentent les capacités de défense, le plan comprend une liste de réformes fiscales sous le terme générique de «surtaxe sécurité». Si les recettes fiscales générées par des taxes nouvelles ou modifiées sont fongibles, la justification avancée par le gouvernement montre qu'il s'agit d'une mesure visant à accroître les capacités de défense. Toutefois, au-delà de la «surtaxe sécurité» susmentionnée, le plan ne prévoit pas de débats explicites sur des réformes ou investissements liés à la défense.

(28) Le plan fournit des informations concernant la cohérence et, le cas échéant, la complémentarité avec les fonds de la politique de cohésion, ainsi qu'avec le PRR de l'Estonie. Il indique que l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des soins spéciaux, la réorganisation du système de réadaptation et la réforme des soins de longue durée sont autant de mesures qui contribuent à la réalisation de la cible P04 (Estonie sociale) de l'accord de partenariat conclu dans le cadre de la politique de cohésion et au volet 6 de la FRR (soins de santé et protection sociale). La réforme des allocations de chômage et de l'assurance chômage, ainsi que l'extension de la couverture de l'assurance chômage à de nouvelles formes de travail, contribuent également au volet 6 de la FRR (soins de santé et protection sociale). La réforme 100 sur l'électricité renouvelable contribue aux volets 4 (énergie et efficacité énergétique) et 8 (REPowerEU) de la FRR.

(29) Le plan donne une vue d'ensemble des besoins en investissements publics de l'Estonie associés aux priorités communes de l'Union. En ce qui concerne la priorité commune que constitue la transition écologique et numérique équitable, le plan relève la nécessité d'investissements supplémentaires liés à la mise en œuvre de la loi sur une économie résiliente au changement climatique. En ce qui concerne la priorité commune que représente la résilience sociale et économique, le plan pointe la nécessité d'investissements supplémentaires liés à l'intégration du secteur social et de la santé. En ce qui concerne la priorité commune relative à la sécurité énergétique, le plan relève la nécessité de consacrer des investissements supplémentaires à la synchronisation avec le système électrique européen et à l'augmentation de la part des énergies renouvelables. En ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense, le plan met en évidence la nécessité d'investissements supplémentaires liés au renforcement des capacités de défense.

**Conclusion de l'évaluation menée par la Commission**

(30) Dans l'ensemble, la Commission estime que le plan de l'Estonie satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

**CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL**

(31) Le Conseil se félicite du plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Estonie et estime que sa mise en œuvre intégrale serait propre à garantir des finances publiques saines et à contribuer à la soutenabilité de la dette publique ainsi qu'à une croissance durable et inclusive.

(32) Le Conseil prend note de l'évaluation du plan par la Commission. Toutefois, le Conseil invite la Commission à présenter son évaluation des futurs plans dans un document distinct de ses recommandations en vue de recommandations du Conseil.

(33) Le Conseil prend note de l'évaluation par la Commission de la trajectoire des dépenses nettes et des principales hypothèses macroéconomiques du plan, y compris en liaison avec les orientations préalables établies par la Commission, ainsi que des implications de la trajectoire des dépenses nettes du plan pour le déficit et la dette publics. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les hypothèses macroéconomiques et budgétaires, bien qu'elles diffèrent dans certains cas des hypothèses de la Commission, y compris pour tenir compte de données macroéconomiques et budgétaires actualisées, sont, d'une façon générale, dûment justifiées et étayées par des arguments économiques solides. Le Conseil prend note de la stratégie budgétaire globale du plan et des risques pesant sur les perspectives, qui pourraient avoir une incidence sur la concrétisation du scénario macroéconomique et sur les hypothèses sous-jacentes ainsi que sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes du plan. En particulier, le Conseil se félicite également que les parties prenantes concernées aient été consultées avant la présentation du plan, bien que cela n'ait pas été mentionné dans le plan. Le Conseil note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense.

(34) Le Conseil attend de l'Estonie qu'elle se tienne prête à ajuster sa stratégie budgétaire si nécessaire pour garantir la mise en œuvre de sa trajectoire des dépenses nettes. Le Conseil est résolu à suivre de près les évolutions économiques et budgétaires, y compris celles qui sous-tendent le scénario du plan.

(35) Le Conseil estime justifié de mener, en temps utile pour le prochain cycle de surveillance budgétaire, de nouvelles discussions visant à dégager une compréhension commune des implications en matière de surveillance annuelle des taux de croissance cumulés des dépenses nettes.

(36) Le Conseil prend note de la description, par la Commission, des besoins et intentions en matière de réformes et d'investissements en réponse aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, et souligne qu'il importe d'assurer la concrétisation de ces réformes et investissements. Le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, évaluera ces réformes et investissements et suivra leur mise en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

(37) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels de l'Estonie, qui contiendront, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil et la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen.

(38) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, il convient que le Conseil recommande à l'Estonie la trajectoire des dépenses nettes fixée dans le plan,

RECOMMANDE à l'Estonie:

1. de veiller à ce que la croissance des dépenses nettes ne dépasse pas les valeurs maximales fixées à l'annexe I de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 21 janvier 2025.

*Par le Conseil*

*Le président*

A. DOMAŃSKI

*ANNEXE I*

**Taux de croissance maxima des dépenses nettes**
**(taux de croissance annuels et cumulés, en termes nominaux)**

**Estonie**

| Années | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|---|---|---|---|---|
| Taux de croissance (en %) | Annuels | 7,1 | 5,1 | 3,6 | 3,2 |
| | Cumulés (*) | 9,2 | 14,8 | 18,9 | 22,6 |

(*) Les taux de croissance cumulés sont calculés par référence à l'année de base 2023. Les taux de croissance cumulés sont utilisés dans le suivi annuel de la conformité ex post dans le compte de contrôle.