COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.6.2024
COM(2024) 606 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 606 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

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, est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience 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'UE. Conformément aux priorités du Semestre européen, elle contribue à la reprise économique et sociale et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables, notamment pour promouvoir les transitions écologique et numérique et 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 terme, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'UE et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

[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, 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

(2) Le règlement REPowerEU[3], adopté le 27 février 2023, vise à permettre à l'UE de s'affranchir progressivement de sa dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles russes, ce qui l'aidera à assurer sa sécurité énergétique en diversifiant son approvisionnement énergétique, tout en accroissant 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»[4], 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 que le marché unique font figure de priorités essentielles en matière de réformes et d'investissements pour remédier aux problèmes de productivité actuels et accroître la compétitivité à long terme de l'UE et de ses États membres. Le 14 février 2024, la Commission a donné suite à cette communication en présentant le rapport annuel sur le marché unique et la compétitivité[5]. Ce rapport 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[6], qui marque le lancement du cycle 2024 du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Le 22 mars 2024, le Conseil européen a validé les priorités que cet examen annuel a identifiées, lesquelles 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, le rapport 2024 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Estonie n'est pas mentionnée parmi les États membres susceptibles de présenter des déséquilibres ou d'être exposés à des risques de 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 en outre adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été adoptée par le Conseil le 12 avril 2024, ainsi qu'une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2024, analysant la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, qui a été adoptée par le Conseil le 11 mars 2024.

(5) Le 30 avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique de l'UE est entré en vigueur. Ce cadre comprend le nouveau règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du

---

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, 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

Conseil. Il comprend également le règlement (CE) nº 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ainsi que la directive 2011/85/UE modifiée relative aux cadres budgétaires des États membres[7]. Les objectifs de ce nouveau cadre sont la soutenabilité de la dette publique et une croissance durable et inclusive, à promouvoir au moyen d'un assainissement budgétaire progressif ainsi que de réformes et d'investissements. Il promeut l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles. Les États membres devraient chacun présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ces plans contiennent leurs engagements en matière budgétaire, de réformes et d'investissements et couvrent une période de planification de 4 ou 5 ans, en fonction de la durée ordinaire de leur législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes[8] dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme devrait être conforme aux exigences du règlement (UE) 2024/1263, notamment aux exigences 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 PIB, et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB 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, il est prévu que la Commission fournisse, le [21 juin] 2024, aux États membres des orientations sur le contenu des plans et des rapports d'avancement annuels ultérieurs qu'ils devront présenter et, conformément à l'article 5 du règlement (UE) 2024/1263, elle leur transmettra des orientations techniques sur les ajustements budgétaires (trajectoires de référence et informations techniques, le cas échéant). Les États membres devraient chacun présenter leur plan budgétaire et structurel 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. Les États membres devraient veiller à la participation de leur parlement national et à la consultation d'institutions budgétaires indépendantes, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes nationales, selon le cas.

(6) En 2024, 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. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, parce que

---

7 Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 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) et 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).

8 Dépenses nettes telles que définies à l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263 du Conseil du 29 avril 2024 (JO L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). 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.

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 également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience 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. Conformément à 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, selon les lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 29 octobre 2021, le Conseil a adopté sa décision 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 conformément à 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 une décision de la Commission, prise 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. 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) La Commission a publié le rapport 2024 pour l'Estonie[11] le 19 juin 2024. 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'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(10) Sur la base de 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.

---

9 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 (0319/2021).

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

11 SWD(2024) 606 final.

Comme annoncé dans les orientations en matière de politique budgétaire pour 2024[12], 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 adopté un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE[13]. Ce rapport examinait la situation budgétaire de l'Estonie, puisque son déficit public en 2023 était supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB. 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 tel que visé à l'article 126, paragraphe 4, du TFUE, elle ne proposerait pas, en juillet, d'ouvrir une procédure concernant les déficits excessifs à l'égard de l'Estonie.

(11) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé 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 de se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. L'Estonie a également reçu la recommandation d'accroître l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union. En 2023, selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire 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 d'urgence de soutien ciblant les ménages et les entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie. Sont également pris en compte les coûts supplémentaires que représente l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (de 0,2 % du PIB). 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. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE 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 au moyen

[12] Rapport de la Commission établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

[13] Rapport de la Commission établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE. 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, en recourant pour leur financement à la facilité pour la reprise et la résilience.

(12) On peut résumer comme suit les principales projections du 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 que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 3,6 % en 2024 et à 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. Dès lors, le solde des administrations publiques ne devrait pas excéder la valeur de référence de 3,0 % du PIB pour le déficit à partir de 2025. 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 sur une contraction du PIB réel de 0,5 % en 2024 et sur une croissance de 3,1 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 3,4 % en 2024 et à 2,1 % en 2025.

(14) Elles 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. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être globalement 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 («subventions») provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2024, contre 0,3 % du PIB en 2023. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettront des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques estoniennes.

(16) Le 14 juillet 2023, le Conseil a recommandé à l'Estonie de mener une politique budgétaire prudente, notamment en limitant l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national à 4,9 % tout au plus 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

[14] Les autorités estoniennes ont informé la Commission que le gouvernement avait adopté, et envoyé au Parlement 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 le 10 juin, de la deuxième lecture le 14 juin et qui devrait passer en troisième lecture le 19 juin. 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).

proposerait au Conseil l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles 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 % 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 celles-ci ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient financièrement abordables et préservent les incitations aux économies d'énergie. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, le coût budgétaire net des mesures d'urgence de soutien à l'énergie est estimé à 0,2 % du PIB en 2023 et devrait s'établir à 0,0 % du PIB en 2024 et 2025. Selon les projections fournies, les mesures d'urgence de soutien à l'énergie seront supprimées progressivement dès que possible en 2023 et 2024, répondant ainsi 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 pour la reprise et la résilience 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 croître pour atteindre 6,3 % du PIB en 2024, contre 5,8 % du PIB en 2023, 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 % à la fin de l'année 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'UE, 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'UE. Les impôts sur le capital collectés par l'Estonie représentent moins d'un tiers de la moyenne de l'UE (2,7 % du PIB), ses taxes sur les transports étaient parmi les plus faibles de l'UE 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, une hausse de l'exonération fiscale de base et 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'UE (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'UE. Cela se traduit par des niveaux relativement faibles et une couverture sociale limitée, les pensions de vieillesse étant parmi les plus basses de l'UE. Les dépenses consacrées aux services publics généraux sont, à 3,7 % du PIB, inférieures de près de deux tiers à la moyenne de l'UE.

(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 santé et des soins de longue durée 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. En raison de l'évolution démographique, la demande d'accès aux soins de santé et aux soins de longue durée devrait augmenter, de sorte qu'un financement adéquat est nécessaire pour ces deux secteurs.

(22) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre pour 2026 au plus tard. Ceux-ci doivent permettre au pays de relever efficacement l'ensemble, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel de poursuivre la mise en œuvre rapide et efficace du plan, qui comprend un chapitre REPowerEU, pour renforcer la compétitivité à long terme de l'Estonie par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. Pour honorer les engagements du plan 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 pour 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 fonds de la politique de cohésion, conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, l'Estonie est tenue d'examiner chaque programme d'ici 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'affectation définitive des fonds de l'UE inclus dans chaque programme. L'Estonie a progressé dans la mise en œuvre 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 restent pertinentes. Il est particulièrement important d'accroître la compétitivité des entreprises, en particulier en dehors de la région de la capitale, 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», 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'UE 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'UE. La pauvreté des personnes âgées a augmenté et était l'une des plus élevées de l'UE en 2022, notamment parce que les retraites restent faibles par rapport 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 également à soutenir une convergence sociale ascendante, conformément à la deuxième phase de l'analyse par pays réalisée par les services de la Commission sur la base des caractéristiques du cadre de convergence sociale[15].

(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

[15] SWD(2024)132 final.

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 de l'UE, ce qui peut s'expliquer en partie par la forte intensité de ressources de l'industrie du schiste bitumineux mais aussi 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 pour ce qui est 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'UE, 2013 = 100). 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 aggravées 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 concernant la politique économique de 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 pour 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[16] en 2025 à un taux compatible avec le fait de réduire 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 efficace 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, 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;

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 Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[16] Conformément à 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.