COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.6.2025
COM(2025) 206 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2025) 206 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 le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

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:

Considérations générales

(1) Le règlement (UE) 2024/1263, qui est entré en vigueur le 30 avril 2024, précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui vise à promouvoir des finances publiques saines et durables, une croissance durable et inclusive et la résilience au moyen de réformes et d'investissements, ainsi qu'à prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et exigences du TFUE. Le Semestre européen comprend notamment la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre. Le règlement encourage en outre les États membres à s'approprier la politique budgétaire et axe davantage celle-ci sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et plus cohérente des règles. Chaque État membre doit présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme, contenant ses engagements en matière budgétaire, de réforme et d'investissement sur un horizon de

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

quatre ou cinq ans, selon la durée de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes[3], dans chacun de ces plans, doit être conforme aux exigences du règlement, et 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, la période d'ajustement peut être prolongée de trois ans au maximum.

(2) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[4], qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après la «facilité»), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres, créant une impulsion budgétaire financée par l'Union, pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements. Conformément aux priorités du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la facilité favorise la reprise économique et sociale par la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables tendant, en particulier, à promouvoir les transitions 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.

(3) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil[5] (ci-après le «règlement REPowerEU»), adopté le 27 février 2023, vise à affranchir progressivement l'Union de sa dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cet effort contribue à garantir la sécurité énergétique de l'Union en diversifiant son approvisionnement énergétique et en augmentant son utilisation des énergies renouvelables, ses capacités de stockage de l'énergie et son 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.

(4) 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 de ce règlement, 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

---

3 Aux termes 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.

4 Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

5 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).

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[6], laquelle a été modifiée le 16 juin 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU[7]. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement, 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 de la même réforme ou du même investissement précédemment atteints.

(5) Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Estonie[8]. Le plan a été soumis dans le respect des articles 11 et 36, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2024/1263, couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire s'étalant sur quatre ans.

(6) Le 26 novembre 2024, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire de l'Estonie pour 2025. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2025 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Estonie est mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2025, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro[9] le 13 mai 2025 et le rapport conjoint sur l'emploi le 10 mars 2025.

(7) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'UE sur les cinq prochaines années. La boussole met en évidence les trois impératifs de transformation pour une croissance économique durable: i) l'innovation; ii) la décarbonation et la compétitivité; et iii) la sécurité. Afin de combler le déficit d'innovation, l'UE entend favoriser l'innovation industrielle, soutenir la croissance des jeunes entreprises au moyen d'initiatives telles que la stratégie de l'UE en faveur des jeunes pousses et des entreprises en expansion, et promouvoir l'adoption de technologies avancées comme l'intelligence artificielle et l'informatique quantique. Poursuivant l'objectif d'un verdissement de l'économie, la Commission a présenté un plan d'action global pour une énergie abordable et un pacte pour une industrie propre, visant à garantir que la transition vers une énergie propre reste efficace par rapport à son coût, demeure propice à la compétitivité, en particulier pour les secteurs à forte intensité énergétique

---

6 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).

7 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).

8 Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Estonie, JO C/2025/655 du 10.2.2025.

9 Recommandation du Conseil du 13 mai 2025 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

et constitue un moteur de croissance. Afin de réduire ses dépendances excessives et d'accroître sa sécurité, l'Union est déterminée à renforcer ses partenariats commerciaux mondiaux, à diversifier ses chaînes d'approvisionnement et à sécuriser son accès aux matières premières critiques et aux sources d'énergie propres. La mise en œuvre de ces priorités s'appuie sur des catalyseurs horizontaux, à savoir la simplification de la réglementation, l'approfondissement du marché unique, la compétitivité des financements et une union de l'épargne et des investissements, la promotion des compétences et d'emplois de qualité, et une meilleure coordination des politiques de l'UE. La boussole pour la compétitivité est alignée sur le Semestre européen, de manière à ce que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de la Commission et à créer ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(8) En 2025, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours 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. Ces recommandations par pays conservent leur pertinence pour l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience modifiés conformément à l'article 21 du règlement (UE) 2021/241.

(9) Les recommandations par pays de 2025 pointent les grands défis de la politique économique auxquels les mesures prévues dans les plans pour la reprise et la résilience répondent insuffisamment, en tenant compte des défis pertinents déjà mis en évidence dans les recommandations par pays de 2019 à 2024.

(10) Le 4 juin 2025, la Commission a publié le rapport 2025 pour l'Estonie. Ce rapport évalue les progrès accomplis par l'Estonie dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées 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, il mentionne les défis les plus pressants auxquels l'Estonie est confrontée. Il évalue également 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.

(11) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour l'Estonie. Les principales conclusions de l'évaluation par la Commission, aux fins dudit règlement, des vulnérabilités macroéconomiques de l'Estonie ont été publiées le 13 mai 2025[10]. Le 4 juin 2025, la Commission a conclu que l'Estonie ne connaissait pas de déséquilibres macroéconomiques. Ainsi, malgré la présence, ces dernières années, de vulnérabilités liées à la détérioration de la compétitivité-prix et de la compétitivité-coûts dans un contexte de récession prolongée et malgré l'augmentation considérable des prix des logements, les vulnérabilités semblent globalement maîtrisées à l'heure actuelle. Les salaires et les prix croissent fortement depuis plusieurs années, et l'inflation sous-jacente est restée nettement supérieure à la moyenne de la zone euro au début de 2025, sous l'effet de la croissance

[10] SWD(2025)123 final.

des salaires, en particulier dans le secteur public. Ces pressions sur les prix et les coûts nuisent à la compétitivité de l'économie. Si la privation d'énergie bon marché et d'autres facteurs de production à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ont été les éléments déclencheurs d'une croissance soutenue des prix en 2022, la pression inflationniste s'exerce désormais principalement sur le plan intérieur. Une forte demande intérieure et un marché du travail tendu ont permis une croissance rapide des salaires en période de faible productivité. Les salaires de la fonction publique, en particulier ceux des enseignants et du personnel de santé, ont augmenté ces dernières années, rattrapant le retard accumulé par rapport aux niveaux relativement bas qu'ils affichaient dans le passé. Une partie de l'inflation élevée peut être attribuée à des hausses de la fiscalité indirecte. Les exportations estoniennes ont perdu des parts de marché au cours des deux dernières années. Le déficit de la balance courante s'est contracté récemment, en raison d'une récession au niveau national; la position extérieure globale nette n'est que modérément négative et les risques pesant sur la viabilité extérieure semblent limités. Les prix des logements ont considérablement augmenté ces dernières années et seraient, selon les estimations, surévalués, mais le risque pour la stabilité financière associé au crédit hypothécaire reste faible. Certaines mesures de politique publique prises par le passé ont contribué à cette situation, notamment en stimulant la demande intérieure une fois passé le pire de la crise liée à la pandémie. Au nombre de ces mesures figure le déblocage des fonds de pension du deuxième pilier, qui a entraîné les prix à la hausse, y compris dans l'immobilier. Ces dernières années, l'augmentation des salaires de la fonction publique et des salaires minimaux a coïncidé avec la récession et a entraîné une hausse générale des salaires dans l'ensemble de l'économie. Les mesures visant à améliorer la productivité de la main-d'œuvre et l'environnement des entreprises restent limitées. Le gouvernement a récemment annoncé plusieurs mesures de réduction de la fiscalité et des dépenses pour 2026, qui pourraient alléger les pressions inflationnistes et atténuer en partie les tensions sur les coûts de main-d'œuvre.

Évaluation du rapport d'avancement annuel

(12) Le 21 janvier 2025, le Conseil a recommandé les taux de croissance maxima suivants pour les dépenses nettes de l'Estonie: 7,1 % en 2025, 5,1 % en 2026, 3,6 % en 2027 et 3,2 % en 2028, ce qui correspond aux taux de croissance cumulés maxima calculés par référence à l'année 2023 de 9,2 % en 2025, 14,8 % en 2026, 18,9 % en 2027 et 22,6 % en 2028.

(13) Le 29 avril 2025, l'Estonie a présenté son rapport d'avancement annuel[11] sur le respect des taux de croissance maxima recommandés pour les dépenses nettes, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux grands défis recensés dans les recommandations par pays du Semestre européen. Le rapport d'avancement annuel tient également compte des rapports semestriels présentés par l'Estonie sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241.

(14) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions représentent un défi existentiel pour l'Union européenne. La Commission a recommandé d'activer de manière coordonnée la clause dérogatoire nationale du pacte

[11] Les rapports d'avancement annuels 2025 peuvent être consultés à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en

de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE en vue d'une augmentation rapide et significative des dépenses de défense, et cette proposition a été accueillie favorablement par le Conseil européen le 6 mars 2025. À la suite de la demande formulée par l'Estonie le 29 avril 2025, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté, le [date], une recommandation autorisant l'Estonie à s'écarter des taux de croissance maxima des dépenses nettes et à les dépasser[12].

(15) D'après les données validées par Eurostat[13], le déficit public de l'Estonie a reculé, passant de 3,1 % du PIB en 2023 à 1,5 % en 2024, tandis que la dette publique a augmenté, passant de 20,2 % du PIB à la fin de 2023 à 23,6 % à la fin de 2024. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à un taux de croissance des dépenses nettes de 1,8 % en 2024. Dans son rapport d'avancement annuel, l'Estonie estime que la croissance des dépenses nettes en 2024 se situe à 1,1 %. La Commission estime que la croissance des dépenses nettes a été plus élevée que ne l'indique le rapport d'avancement annuel. La différence entre les calculs de la Commission et les estimations des autorités nationales s'explique par l'appréciation plus modérée que porte la Commission sur l'incidence des mesures discrétionnaires en matière de recettes. Selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[14], incluant à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, était restrictive à concurrence de 1,8 % du PIB en 2024.

(16) Selon le rapport d'avancement annuel, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires de l'Estonie prévoit une croissance du PIB réel de 1,7 % en 2025 et de 2,5 % en 2026, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 5,1 % en 2025 et 4,3 % en 2026. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 1,1 % en 2025 et de 2,3 % en 2026, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 3,8 % en 2025 et à 2,3 % en 2026.

(17) Selon le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait se maintenir à 1,5 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour atteindre 22,5 % à la fin de 2025. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 1,0 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 1,4 % du PIB en 2025. Les augmentations des recettes, dues au relèvement des taux de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et des sociétés, les revenus des établissements de crédit et la valeur ajoutée, ainsi que l'instauration d'une taxe sur les véhicules automobiles, devraient plus que compenser l'augmentation des dépenses publiques. La reprise économique devrait également améliorer ces rentrées fiscales. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 2,1 % en 2025. Ces

---

12 Recommandation du Conseil autorisant l'Estonie à s'écarter de la trajectoire des dépenses nettes recommandée et à la dépasser (activation de la clause dérogatoire nationale), [prière de compléter: JO C/2025/xxx, x.x.2025].

13 Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2025.

14 L'orientation budgétaire est définie comme une mesure de la variation annuelle de la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques. Elle vise à évaluer l'impulsion économique donnée par les politiques budgétaires, qu'elles soient financées au niveau national ou par le budget de l'UE. 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 incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

projections plus élevées de la croissance des dépenses nettes par rapport à celles du rapport d'avancement annuel s'expliquent également par le fait que la Commission table sur une croissance plus forte des dépenses primaires courantes, une diminution des dépenses financées par des transferts en provenance de l'UE et une diminution du cofinancement national des programmes de l'UE. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, incluant à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, devrait être expansionniste à concurrence de 1,0 % du PIB en 2025. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 23,8 % à la fin de l'année 2025. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2025 reflète principalement le déficit budgétaire et les ajustements stocks-flux.

(18) D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, des dépenses publiques représentant 0,6 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2025, contre 0,4 % du PIB en 2024. Les dépenses financées par un soutien non remboursable au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettent 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.

(19) Les dépenses de défense des administrations publiques estoniennes s'élevaient à 2,0 % du PIB en 2021, à 2,2 % du PIB en 2022 et à 2,7 % du PIB en 2023[15]. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses de défense devraient atteindre 3,4 % du PIB en 2024 et 3,8 % du PIB en 2025. Cela correspond à une augmentation de 1,7 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. La période d'activation de la clause dérogatoire nationale (2025-2028) permet à l'Estonie de revoir les priorités en matière de dépenses publiques ou d'augmenter les recettes publiques, afin que la hausse durable des dépenses de défense ne compromette pas la viabilité budgétaire à moyen terme.

(20) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses nettes en Estonie devraient augmenter pour atteindre 2,1 % en 2025 et 3,9 % de manière cumulée en 2024 et 2025. D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, la croissance des dépenses nettes de l'Estonie en 2025 devrait être inférieure au taux de croissance maximal recommandé, tant en termes annuels qu'en termes cumulés pour 2024 et 2025.

(21) Selon le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait se creuser pour atteindre à 2,5 % du PIB en 2026, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 24,0 % d'ici à la fin de 2026. Le rapport d'avancement annuel 2025 ne contient pas de projections budgétaires au-delà de 2026. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent quant à elles sur un déficit public de 2,4 % du PIB en 2026. L'augmentation prévue du déficit pour 2026 s'explique par la situation des recettes, principalement affectées par l'application d'un abattement fiscal en faveur de tous les contribuables au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et par une diminution des recettes fiscales sur les dividendes, reflétant le fait que les entreprises auront distribué des dividendes élevés en 2024 et 2025 en prévision du relèvement de l'impôt sur les sociétés. Ces évolutions correspondent à une

[15] Eurostat, dépenses publiques ventilées selon la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

croissance des dépenses nettes de 4,1 % en 2026. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, incluant à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, devrait être expansionniste à concurrence de 0,5 % du PIB en 2026. Selon la Commission, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 25,4 % d'ici à la fin de 2026. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2026 reflète principalement les projections de déficit public.

Principaux défis politiques

(22) Bien que les recettes fiscales de l'Estonie aient continué d'augmenter en pourcentage du PIB en 2024, elles restent inférieures à la moyenne de l'UE. Combler cet écart permettrait de dégager des fonds supplémentaires pour les consacrer aux priorités en matière de dépenses publiques telles que la défense, les soins de santé et les soins de longue durée. Ces dernières années jusqu'en 2023, les impôts fonciers, qui comptent parmi les impôts les moins préjudiciables à la croissance, ont représenté à peine 0,3 % du PIB, soit environ sept fois moins que la moyenne de l'UE. Au cours de la même période, les impôts sur le capital ont suivi une tendance similaire, étant trois fois moins élevés que la moyenne de l'UE. En 2025, l'Estonie relèvera le taux de l'impôt sur les sociétés pour le porter de 20 % à 22 % et supprimera le taux d'imposition réduit de 14 % appliqué aux dividendes ordinaires. Ces mesures augmenteront la part des impôts sur le capital dans les recettes totales et contribueront à réduire l'écart par rapport à la moyenne de l'UE. Inversement, l'Estonie dépend principalement des impôts sur le travail et la consommation, dont les recettes dépassent la moyenne de l'UE en pourcentage du PIB. La part de ces taxes dans les recettes totales devrait augmenter à la suite des hausses récentes et prévues du taux de la taxe sur la valeur ajoutée. Les hausses d'impôts participeront à la réduction du manque à gagner fiscal total par rapport à l'UE, mais elles sont régressives, la charge fiscale étant inégalement répartie. Elles peuvent donc exacerber les inégalités de revenus déjà importantes et risquent d'avoir des effets inflationnistes, or l'inflation élevée est considérée comme un défi considérable pour la compétitivité de l'Estonie. L'Estonie s'emploie également à intégrer des revues régulières des dépenses et des évaluations des politiques dans la planification budgétaire à moyen terme. La mise en œuvre de ces revues afin de privilégier les domaines de dépenses essentiels contribuerait à assurer une répartition plus efficiente des fonds publics, de nature à répondre aux besoins croissants en matière de dépenses structurelles et à réduire la pression conduisant à accroître les recettes fiscales.

(23) L'accès à des soins de santé et à des soins de longue durée satisfaisants et abordables n'est pas encore garanti. Les réformes et l'accroissement des investissements observés ces dernières années ont contribué à réduire le niveau des besoins autodéclarés de traitement médical non satisfaits, qui est passé de 12,5 % en 2023 à 8,5 % en 2024. Toutefois, les besoins non satisfaits restent parmi les plus élevés de l'UE, en raison des longs délais d'attente et de la qualité et de la disponibilité inégales des services de soins de santé dans le pays. Les dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée et aux services de soins de santé restent peu élevées, bien inférieures à la moyenne de l'UE, tandis que les pénuries de main-d'œuvre et la dépendance à l'égard des financements municipaux limitent la prestation de services. Les faibles niveaux de dépenses publiques entraînent des paiements directs élevés pour les soins de santé et les soins de longue durée. La réforme des soins de santé qui est entrée en vigueur en 2023 constitue la première étape majeure du renforcement des soins de longue durée en Estonie, même si son incidence reste à déterminer. Afin de réduire encore les

besoins en soins médicaux non satisfaits et les paiements directs, il est essentiel de garantir un financement suffisant permettant d'assurer des prestations médicales de qualité, d'autant plus que le vieillissement de la population devrait accroître la demande. Le renforcement des soins à domicile et de proximité, parallèlement aux technologies d'assistance, contribuerait également à améliorer l'accessibilité et l'efficacité des services dans l'ensemble du pays.

(24) 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. 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 parachever la mise en œuvre effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le 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. Il demeure essentiel d'associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin que tous les acteurs s'approprient largement le plan pour la reprise et la résilience, de manière à en garantir la bonne mise en œuvre.

(25) La mise en œuvre du programme de la politique de cohésion, comprenant des soutiens du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds pour une transition juste (FTJ), du Fonds social européen plus (FSE+) et du Fonds de cohésion (FC), s'est accélérée en Estonie. Il importe de poursuivre les efforts tendant à garantir la mise en œuvre rapide de ce programme, tout en maximisant son impact sur le terrain. Dans le cadre de son programme relevant de la politique de cohésion, l'Estonie prend déjà des mesures destinées à stimuler la compétitivité et la croissance. Néanmoins, l'Estonie reste confrontée à des défis, notamment ceux qui concernent la résilience économique et sociale, dont la pauvreté et l'exclusion sociale, les soins de santé et les soins de longue durée, l'intégration des catégories défavorisées sur le marché du travail, ainsi que l'offre de compétences et de formations, la transition énergétique et la compétitivité régionale, en particulier dans les régions frontalières orientales. Conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, l'Estonie est tenue, dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, de réexaminer son programme en tenant compte, entre autres, des défis mis en évidence dans les recommandations par pays de 2024. La proposition de la Commission adoptée le 1er avril 2025[16] prévoit de prolonger au-delà du 31 mars 2025 le délai de présentation d'une évaluation des résultats de l'examen à mi-parcours. Elle prévoit également des marges de manœuvre pour accélérer la mise en œuvre des programmes et des mesures incitatives visant à encourager les États membres à allouer des ressources au titre de la politique de cohésion à cinq priorités stratégiques de l'Union, à savoir la compétitivité dans les technologies stratégiques, la défense, le logement, la résilience dans le domaine de l'eau et la transition énergétique.

(26) La plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) offre l'opportunité d'investir dans une priorité stratégique essentielle de l'UE en renforçant la compétitivité de l'UE. STEP fait appel à 11 fonds existants de l'UE. Les États

[16] Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les règlements (UE) 2021/1058 et (UE) 2021/1056 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à relever des défis stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours - COM(2025) 123 final.

membres peuvent également contribuer au programme InvestEU, qui soutient les investissements dans des domaines prioritaires. L'Estonie pourrait se servir de ces initiatives pour soutenir le développement ou la fabrication de technologies critiques, notamment des technologies propres et économes en ressources.

(27) Au-delà des défis économiques et sociaux faisant l'objet du plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, l'Estonie est confrontée à plusieurs autres défis liés à la politique de recherche et d'innovation, à l'accès au financement, à la productivité de la main-d'œuvre et à l'offre de compétences, à la protection sociale, aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, ainsi qu'à la décarbonation, notamment dans le secteur des transports.

(28) Bien que les performances globales de l'Estonie en matière d'innovation s'améliorent constamment depuis 2017, les dépenses de recherche et développement (R&D) des entreprises en pourcentage du PIB restent inférieures à la moyenne de l'UE, le secteur des technologies de l'information et de la communication représentant près de la moitié des dépenses totales de R&D. Parallèlement, le nombre de demandes de brevets par milliard d'euros de PIB déposées au titre du traité de coopération en matière de brevets a diminué, ce qui laisse à penser que la base scientifique publique peine à se traduire en performances technologiques et innovations commerciales. Si le soutien public direct à la R&D des entreprises a augmenté, les politiques excédant le cadre des programmes de subventions sont insuffisamment développées, ce qui entrave la capacité de l'Estonie à répondre aux besoins des entreprises dont la capacité à appliquer les découvertes réalisées par la recherche est limitée. En outre, la part de la recherche appliquée dans le financement total de la R&D a reculé à 23 % en 2023. Le centre de recherche appliquée a été lancé en 2024 et il faudra du temps pour que se mette en place un organisme de recherche et de technologie pleinement opérationnel. Il manque une collaboration étroite entre les entreprises et les universités. Il serait indiqué de renforcer le rôle des universités et des organismes de recherche appliquée dans l'innovation afin d'accélérer l'adoption des nouvelles technologies et de stimuler la compétitivité.

(29) L'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises (PME) en Estonie souffre de contraintes plus importantes que ce n'est le cas en moyenne dans l'UE. Cela nuit aux investissements dans l'innovation, en particulier dans les régions éloignées où les pénuries régionales de compétences et de ressources rendent le financement des investissements innovants particulièrement risqué. Bien qu'ayant grand besoin d'investissements pour promouvoir la transition numérique et écologique, les entreprises estoniennes se financent moins sur les marchés des capitaux que la moyenne de l'UE, préférant recourir davantage aux investissements financés en interne. Ce phénomène est favorisé par le régime de l'impôt sur le revenu, l'abondance de PME et une base réduite d'investisseurs institutionnels. La piste consistant à favoriser la participation des investisseurs institutionnels sur le marché des actions et à encourager le développement d'un marché du capital-risque autosuffisant pourrait être de nature à attirer les investisseurs.

(30) Récemment, la pénurie de main-d'œuvre a perdu de son acuité, mais le manque de travailleurs qualifiés reste le principal obstacle à l'investissement pour 32 % des entreprises, et l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences se manifeste dans de nombreux secteurs. La poursuite des investissements dans la transition écologique a augmenté et augmentera encore la demande de travailleurs possédant des compétences spécialisées. Cette pénurie de compétences a coïncidé avec une croissance rapide des salaires et une hausse du coût unitaire de la main-d'œuvre,

limitant par là même la croissance de la productivité des entreprises. Ces dernières années, la croissance rapide des salaires a figuré parmi les facteurs alimentant l'inflation et pesant sur la compétitivité. Les taux relativement élevés de décrochage scolaire et d'abandon des études supérieures se traduisent par un nombre insuffisant de diplômés qualifiés, ce qui amplifie le problème. La pénurie de compétences est particulièrement aiguë au niveau régional car les zones rurales et éloignées éprouvent davantage de difficultés à attirer des professionnels qualifiés et les défis liés aux transitions accroissent leurs besoins en matière de reconversion et de perfectionnement professionnels. Pour limiter l'inadéquation des compétences, il y aurait lieu d'améliorer l'adéquation du système d'enseignement et de formation au marché du travail, notamment pour les spécialistes des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques. Les politiques menées pourraient également améliorer l'accès à la reconversion et au perfectionnement professionnels, notamment pour les personnes à faible niveau de formation, ainsi que pour les travailleurs plus âgés, notamment les politiques visant à améliorer les compétences numériques de base. Afin de soutenir la diversification économique au profit d'activités à forte valeur ajoutée, le système OSKA pourrait être davantage mis à profit pour anticiper la demande de compétences et des règles plus simples pourraient être introduites pour recruter des travailleurs étrangers qualifiés dans les zones en pénurie et contribuer à stimuler la compétitivité.

(31) L'Estonie effectue des progrès notables dans la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'efficacité énergétique pour 2030. En ciblant mieux les programmes de rénovation énergétique en direction des ménages vulnérables et en augmentant le soutien au secteur résidentiel dans le cadre de nouveaux programmes visant à compléter les programmes existants (tels que la FRR et la subvention à la rénovation d'immeubles à appartements), l'Estonie serait mieux à même d'atteindre les objectifs de sa stratégie de rénovation à long terme et de contribuer à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions prévu par le règlement sur la répartition de l'effort. À l'heure actuelle, le pays s'appuie principalement sur des subventions pour financer les améliorations dans le domaine de l'efficacité énergétique, en exploitant peu les instruments financiers. L'Estonie aurait intérêt à utiliser des mécanismes plus ciblés et à recourir plus largement aux instruments financiers pour atteindre les objectifs de l'UE en matière d'efficacité énergétique.

(32) Bien que le bouquet énergétique de l'Estonie ait notablement évolué vers l'adoption des énergies renouvelables (de 27,7 % en 2022 à 34,6 % en 2023), il comprend encore une part importante de schiste bitumineux (58,2 % en 2023), ce qui entrave la transition écologique. Les prix de l'électricité restent élevés et volatils en Estonie en raison de la nature intermittente des énergies renouvelables, entraînant une hausse de l'inflation et une baisse de la compétitivité des entreprises. L'Estonie est également confrontée à des problèmes de sécurité énergétique en raison d'attaques hybrides perpétrées contre des gazoducs et des câbles sous-marins en mer Baltique. Augmenter le déploiement de la production d'énergie renouvelable (34,6 % du bouquet énergétique en 2023) et du stockage d'énergie favoriserait l'abandon continu et progressif des combustibles fossiles tout en préservant un degré élevé d'indépendance énergétique. Après la synchronisation réussie avec le réseau électrique du continent européen en 2025, de nouvelles mesures sont nécessaires pour améliorer la résilience et la flexibilité du réseau. Il est également essentiel de poursuivre les travaux visant à renforcer la protection des infrastructures énergétiques critiques, en particulier dans le domaine de la cybersécurité et de la surveillance des infrastructures.

(33) 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 et par celle de l’ensemble du système industriel. En 2023, l’Estonie n’a généré que 0,63 EUR par kg de matériau utilisé, contre 2,22 EUR en moyenne dans l’UE. Cela a une incidence négative sur la compétitivité de l’Estonie. 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. Avec un pourcentage de 33 %, l’Estonie présente un taux de préparation en vue du réemploi et du recyclage des déchets municipaux nettement inférieur à la moyenne de l’UE (49 %). Le pays pourrait tirer parti de la mise en place de nouveaux instruments politiques pour accélérer la transition vers une économie circulaire.

(34) Le secteur estonien des transports est un grand producteur d’émissions de gaz à effet de serre au sens du règlement sur la répartition de l’effort. Il représente en effet quelque 15 % des émissions totales du pays, dont 90 % proviennent du transport routier. Les chemins de fer jouent un rôle essentiel pour transférer le transport de la route vers le rail afin d’améliorer la mobilité durable, or 12 % seulement du réseau ferroviaire est électrifié, contre 57 % en moyenne dans l’UE (2022). L’Estonie pourrait donc tirer parti de la poursuite de l’électrification du réseau ferroviaire afin de réduire encore sa dépendance à l’égard des combustibles fossiles. Dans le même temps, le taux de motorisation est l’un des plus élevés de l’UE. En 2023, 75,5 % des voitures roulaient à l’essence, leur âge moyen étant par ailleurs élevé. En 2023, seuls 6,3 % des véhicules neufs étaient électriques, contre 14,5 % en moyenne dans l’UE. L’Estonie a récemment instauré des taxes sur les véhicules applicables aux voitures particulières en fonction de leur poids et de leurs émissions de CO_2, mais les taux de taxation sont plus faibles pour les véhicules plus anciens. S’il est vrai que des taux plus bas permettent de protéger les catégories vulnérables, l’Estonie pourrait envisager de renforcer les incitations en faveur du renouvellement du parc de véhicules routiers privés. L’Estonie envisage à bon escient de porter à 42 % le pourcentage de bus durables sur l’ensemble du parc de bus publics, contre 30 % actuellement, afin d’assurer des transports en commun respectueux de l’environnement dans les zones rurales, contribuant ainsi au renouvellement du parc de véhicules publics. Même si l’Estonie a procédé, avec des résultats positifs, à une certaine intégration des systèmes de billetterie et de planification des transports à l’échelon local, des mesures supplémentaires sont nécessaires sur ce point.

(35) En raison de lacunes dans la protection sociale, l’Estonie reste confrontée à des défis en matière de pauvreté, d’exclusion sociale et d’inégalités de revenus persistantes, malgré de récents progrès. Bien que les augmentations des retraites et des allocations familiales aient amélioré certains indicateurs sociaux, le taux de risque de pauvreté et d’exclusion sociale est resté élevé en 2024, en particulier pour les personnes âgées (notamment les personnes âgées de 65 ans et plus vivant seules), les personnes handicapées et les ménages unipersonnels. Les dépenses consacrées aux prestations de protection sociale sont parmi les plus faibles de l’UE, s’élevant à 15,4 % du PIB en 2023, contre 26,8 % pour l’ensemble de l’UE. L’incidence des prestations sociales (autres que les pensions) sur la pauvreté reste elle aussi nettement inférieure à la moyenne de l’UE. L’amélioration de l’adéquation et de l’efficience du système de prestations pourrait contribuer à réduire le risque de pauvreté, ainsi qu’à cibler l’aide en direction des catégories vulnérables, telles que les personnes handicapées, les ménages unipersonnels et les personnes âgées. Malgré leurs hausses récentes, principalement sous l’effet d’ajustements liés à l’inflation et d’augmentations des

cotisations sociales, les retraites restent parmi les plus faibles de l'UE par rapport aux salaires, contribuant ainsi à la forte pauvreté des personnes âgées. La pauvreté des travailleurs reste relativement élevée, en particulier chez les personnes occupant des emplois atypiques, et est aggravée par des salaires minimaux relativement bas, malgré de récentes hausses. L'Estonie pourrait étendre la couverture des prestations de chômage à des personnes qui ne sont pas encore couvertes, telles que les personnes occupant des emplois atypiques, y compris les travailleurs indépendants. Cela pourrait réduire leur risque de pauvreté. Les disparités régionales restent marquées, les zones rurales et les régions frontalières orientales étant davantage exposées au risque de pauvreté. Améliorer la situation dans ce domaine contribuerait aussi à soutenir une convergence sociale ascendante, conformément à l'analyse par pays de deuxième phase du cadre de convergence sociale[17] réalisée par les services de la Commission.

(36) 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 2025 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 2025 concernant la politique économique de la zone euro. Les recommandations (2), (3) et (4) aideront l'Estonie à mettre en œuvre la première recommandation pour la zone euro sur la compétitivité, tandis que les recommandations (4), (5) et (6) l'aideront à mettre en œuvre la deuxième recommandation pour la zone euro sur la résilience et la recommandation (1) à mettre en œuvre la troisième recommandation pour la zone euro sur la stabilité macroéconomique et financière figurant dans la recommandation de 2025.

RECOMMANDE que l'Estonie s'attache, en 2025 et 2026:

1. à accroître ses dépenses et sa préparation globales en matière de défense, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025; à respecter les taux de croissance maxima des dépenses nettes recommandés par le Conseil le 21 janvier 2025 tout en utilisant la marge permise par la clause dérogatoire nationale pour l'augmentation des dépenses de défense; à élargir la base d'imposition en tirant parti d'impôts moins préjudiciables à la croissance; à garantir un financement durable couvrant les besoins en matière de dépenses, notamment pour la défense, ainsi que les soins de santé et les soins de longue durée, afin d'en améliorer l'accessibilité et le caractère abordable, tout en prévoyant une protection contre les pressions inflationnistes;

2. étant donné les délais applicables, en vertu du règlement (UE) 2021/241, pour l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements, à assurer la mise en œuvre effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU; à accélérer la mise en œuvre du programme de la politique de cohésion (FEDER, FTJ, FSE+, FC) en s'appuyant, s'il y a lieu, sur les possibilités ouvertes par l'examen à mi-parcours; à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, y compris la marge offerte par InvestEU et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», afin d'améliorer la compétitivité;

3. à canaliser les investissements en matière de recherche et d'innovation en donnant la priorité au financement de la recherche appliquée; à améliorer l'accès au financement, en particulier pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises

[17] SWD(2025)95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), 2025.

des régions éloignées, afin de faciliter les investissements innovants, par exemple les investissements dans les transitions écologique et numérique, notamment en encourageant la participation des investisseurs institutionnels sur le marché du capital-risque et le marché des actions;

4. à améliorer l'efficacité énergétique en prenant de nouvelles mesures de financement et de soutien visant à atteindre les objectifs de la stratégie de rénovation à long terme; à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles et la part du schiste bitumineux dans le bouquet énergétique en investissant dans les énergies renouvelables et en encourageant le stockage de l'énergie; à accroître la sécurité énergétique, par exemple en veillant à ce que les interconnexions électriques possèdent une capacité suffisante; à accroître la productivité des ressources grâce à la bio-innovation; à prendre de nouvelles mesures pour accroître la disponibilité et l'utilisation de transports durables et moins polluants, notamment par l'électrification du réseau ferroviaire, le renouvellement du parc de véhicules routiers et l'intégration des systèmes de transport public;

5. à améliorer la productivité de la main-d'œuvre et l'offre de compétences par des mesures axées sur la reconversion et le perfectionnement professionnels, en réduisant le décrochage scolaire, en améliorant l'adéquation entre le système d'enseignement et de formation et le marché du travail, notamment en répondant à la demande croissante de spécialistes des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques, et en faisant en sorte de mieux attirer et retenir les talents; à intensifier les mesures visant à fournir et à acquérir les aptitudes et les compétences nécessaires à la transition écologique; à réduire le risque de pauvreté par le renforcement de la protection sociale en faveur des personnes âgées, des ménages unipersonnels et des personnes handicapées en améliorant l'adéquation et l'efficience du système de prestations, ainsi qu'en faveur des chômeurs, notamment en étendant la couverture des prestations de chômage, en particulier pour les personnes occupant des emplois de nature atypique, sans compromettre la viabilité budgétaire.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président/La présidente