COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.6.2025
COM(2025) 604 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

autorisant l'Estonie à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil en application du règlement (UE) 2024/1263
(Activation de la clause dérogatoire nationale)

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

autorisant l'Estonie à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil en application du règlement (UE) 2024/1263 (Activation de la clause dérogatoire nationale)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) 2024/1263, et notamment son article 26,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale[1], ainsi que le règlement (CE) nº 1467/97 modifié visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs[2] et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres[3], constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Ce cadre vise à garantir la soutenabilité de la dette publique et une croissance durable et inclusive, au moyen de réformes et d'investissements. Il promeut l'appropriation, au niveau national, des décisions prises, est axé sur le moyen terme et vise une application effective et cohérente des règles.

(2) Les taux maximaux de croissance des dépenses nettes fixés par une recommandation du Conseil conformément à l'article 17, paragraphe 1, ou à l'article 19 du règlement (UE) 2024/1263 constituent l'unique référence opérationnelle pour la surveillance budgétaire annuelle de chaque État membre et sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique. Ils établissent une contrainte budgétaire pour quatre ou cinq années, qui repose sur une période d'ajustement de quatre ans, laquelle peut, éventuellement, être prolongée de trois ans au maximum.

(3) Le cadre prévoit, à l'article 26 du règlement (UE) 2024/1263, une certaine souplesse d'application des règles dans le cas où des circonstances exceptionnelles échappant au contrôle des États membres auraient une incidence majeure sur leurs finances publiques. Dans un tel cas, si un État membre en fait la demande et si la Commission le recommande en se fondant sur sa propre analyse, le Conseil peut, dans un délai de

---

1 Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

quatre semaines à compter de la recommandation de la Commission, adopter une recommandation autorisant cet État membre à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes que lui a fixés le Conseil si i) il est confronté à des circonstances exceptionnelles échappant à son contrôle; ii) ces circonstances ont une incidence majeure sur ses finances publiques; iii) cet écart ne met pas en péril sa viabilité budgétaire à moyen terme. Le Conseil fixe une limite dans le temps pour cet écart.

(4) Les chefs d'État ou de gouvernement, réunis à Versailles les 10 et 11 mars 2022, se sont engagés à renforcer les capacités de défense européennes à la lumière de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. Cet objectif a été réaffirmé dans la boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Dans ses conclusions du 6 mars 2025 sur la défense européenne, le Conseil européen s'est félicité de l'intention de la Commission de recommander, à titre de mesure immédiate, l'activation coordonnée de la clause dérogatoire nationale prévue par le pacte de stabilité et de croissance.

(5) Dans sa communication du 19 mars 2025[4], la Commission a invité tous les États membres à faire un usage coordonné de la flexibilité offerte par la clause dérogatoire nationale afin d'en maximiser l'impact sur les capacités de défense de l'UE. Ce recours à la flexibilité vise à faciliter la transition vers des niveaux durablement plus élevés de dépenses de défense. Cette communication propose une activation de la clause dérogatoire nationale permettant aux États membres de s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil lors de l'approbation des plans budgétaires et structurels et moyen terme ou lors de l'établissement des trajectoires correctives dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, à condition que cet écart soit justifié par une augmentation des dépenses de défense par rapport à l'année de référence, et que le surcroît annuel de dépenses jusqu'en 2028 ne dépasse pas 1,5 % du PIB. Les augmentations de dépenses au-delà de ce montant seraient soumises aux évaluations de conformité habituelles. Cette limite maximale est nécessaire pour faire en sorte que la viabilité budgétaire ne soit pas mise en péril, tout en permettant à tous les États membres de tirer parti de la flexibilité qui leur est offerte pour passer à un niveau plus élevé de dépenses de défense. Les montants exacts seront déterminés une fois les données effectives disponibles, afin de veiller à ce que cette flexibilité supplémentaire ne soit utilisée qu'aux fins prévues.

(6) Par sa recommandation du 21 janvier 2025[5], le Conseil a approuvé la trajectoire des dépenses nettes de l'Estonie.

(7) Le 29 avril 2025, l'Estonie a présenté au Conseil et à la Commission une demande d'activation de la clause dérogatoire nationale.

(8) Dans sa demande, l'Estonie indique que dans un contexte de tensions géopolitiques accrues, la guerre d'agression que la Russie continue de mener contre l'Ukraine et la menace qu'elle fait peser sur la sécurité européenne représentent un défi existentiel pour l'Union, qui nécessite une augmentation significative des dépenses de défense. Cette situation constitue une circonstance exceptionnelle échappant au contrôle de chaque État membre.

---

4 Communication de la Commission [C(2025) 2000 final] du 19 mars 2025.

5 Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Estonie (JO C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

(9) Dans sa demande, l'Estonie communique des données sur ses dépenses totales de défense (tableau 1). En outre, en ce qui concerne les prochaines années, l'Estonie envisage de porter ses dépenses de défense à au moins 5 % du PIB à partir de 2026. Par conséquent, l'augmentation des dépenses de défense a une incidence majeure sur les finances publiques de l'Estonie.

Tableau 1: Total des dépenses de défense en Estonie

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Total des dépenses de défense des administrations publiques (en % du PIB)	2,0	2,2	3,2	3,4	3,7

Sources: a: Eurostat; b: Informations communiquées au Conseil et à la Commission par l'Estonie.

(10) L'Estonie estime que l'augmentation, entre 2021 et 2025, du total des dépenses de défense rapporté au PIB sera de l'ordre de 1,7 point de pourcentage (pp) et contribuera donc à détériorer le solde public et à accroître la dette publique.

(11) Toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation des dépenses au cours de la période couverte par la clause dérogatoire nationale entraînera une hausse de la dette publique et un creusement du déficit d'ici la fin de cette période. Selon les indications fournies par les projections de la Commission, si la possibilité d'accroître les dépenses publiques était intégralement exploitée d'ici à 2028 sur une base linéaire à hauteur du montant maximal autorisé par la présente recommandation, le déficit public et la dette publique rapportés au PIB seraient, en 2028, respectivement supérieurs de 1,2 pp et de 2,6 pp à ce qu'ils seraient si les dépenses nettes augmentaient conformément à la trajectoire fixée par la recommandation du Conseil. Un ajustement budgétaire supplémentaire après la période d'activation de la clause dérogatoire nationale serait alors probablement nécessaire pour satisfaire aux exigences du cadre budgétaire, qui imposent notamment de placer ou de maintenir le ratio d'endettement sur une trajectoire descendante plausible, ou de le maintenir à des niveaux prudents inférieurs, à 60 % du PIB à moyen terme, et de faire en sorte que le déficit public reste ou repasse en dessous de 3 % du PIB et soit maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme. L'Estonie reconnaît qu'à l'avenir, des dépenses de défense structurellement plus élevées pourraient nécessiter des politiques visant à préserver la viabilité budgétaire et le respect des règles budgétaires à moyen terme.

(12) Les données sur les dépenses publiques de défense sont compilées et publiées par les autorités statistiques nationales et Eurostat, conformément à la classification internationale des fonctions des administrations publiques (CFAP)[6], dans le cadre du système européen des comptes nationaux (SEC 2010)[7]. Ces données sont appropriées pour évaluer l'incidence des dépenses de défense sur le déficit, la dette et les dépenses nettes publics, et sur d'autres concepts connexes. Eurostat, en étroite coopération avec les autorités statistiques nationales, établira un processus de collecte de données. Il

6 Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics — Classification of the Functions of Government (COFOG) — édition de 2019 (en anglais).

7 Règlement (UE) nº 549/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 174 du 26.6.2013, p. 1).

convient à cet effet d'utiliser les catégories «défense» de la CFAP comme point de départ, tout en tenant compte de la définition retenue par l'OTAN et en conservant la possibilité de remédier aux anomalies susceptibles de découler de différences entre les divers systèmes de déclaration annuelle. Ce processus de collecte des données doit être aligné sur les délais de communication des données dans le cadre de la PDE.

(13) En outre, il est possible que pour certains contrats d'équipement militaire signés pendant la période d'activation de la clause dérogatoire nationale, les livraisons n'interviennent qu'à un stade ultérieur et n'aient donc d'incidence sur les finances publiques qu'après cette période. Pour tenir compte de ce cas de figure, la flexibilité accordée au titre de la clause dérogatoire nationale devrait également s'appliquer aux dépenses de défense liées à de telles livraisons ultérieures, pour autant que les contrats correspondants aient été signés pendant la période d'activation de la clause et que ces dépenses de défense différées n'entraînent pas de dépassement du plafond global susmentionné.

(14) Les dépenses financées par des prêts accordés dans le cadre du nouvel instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense» (SAFE)[8] bénéficieraient automatiquement de la flexibilité susmentionnée. À cette fin, les États membres communiqueraient à Eurostat toutes les dépenses liées à la défense effectuées au titre de l'instrument SAFE dans les catégories «produits de défense» et «autres produits destinés à des fins de défense» telles que définies dans la proposition de règlement établissant l'instrument SAFE.

(15) La présente recommandation ne modifie pas les définitions du déficit public, de la dette publique et des dépenses nettes, ni des concepts connexes. Les données reposant sur ces concepts doivent être compilées et notifiées par l'Estonie conformément aux règlements (UE) 2024/1263, (CE) nº 479/2009 et (UE) nº 549/2013,

RECOMMANDE:

1. Au cours de la période 2025-2028, l'Estonie est autorisée à s'écarter, en les dépassant, des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par la recommandation C/2025/655 du Conseil[9], pour autant que le surcroît de dépenses nettes par rapport à ces taux de croissance maximaux ne soit pas supérieur à:

   i) l'accroissement des dépenses de défense en pourcentage du PIB depuis 2021;

   ii) pour autant que l'écart par rapport aux taux de croissance maximaux des dépenses nettes ne dépasse pas 1,5 % du PIB.

2. Au cours des années suivant l'année 2028, l'Estonie pourra encore s'écarter, en les dépassant, des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par la recommandation du Conseil adoptée conformément à l'article 17 ou à l'article 19 du règlement (UE) 2024/1263, pour autant que le surcroît de dépenses nettes par rapport à

[8] Règlement (UE) 2025/... du Conseil établissant l'instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense» («instrument SAFE»)

[9] Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Estonie (JO C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

ces taux de croissance maximaux soit lié à des livraisons d'équipements militaires en vertu de contrats conclus avant la fin de l'année 2028 et n'entraîne pas de dépassement du plafond global susmentionné.

3. Conformément à l'article 22, paragraphe 7, du règlement (UE) 2024/1263, les écarts qu'autorise la présente recommandation par rapport aux taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil ne seront pas enregistrés comme débits dans le compte de contrôle de l'Estonie.

4. Afin de garantir l'enregistrement correct des dépenses supplémentaires, l'Estonie inclut les données effectives et prévisionnelles sur ses dépenses de défense totales (division 02 de la CFAP) et ses investissements dans le domaine de la défense (division 02 P.51 de la CFAP) ainsi que ses dépenses à financer par des prêts SAFE qui ne sont pas couvertes par la CFAP-02:

   a) pour les années T-4, T-3, T-2 et T-1 (l'année T étant l'année en cours), dans la notification à la Commission (Eurostat) effectuée conformément au règlement (UE) nº 479/2009 du Conseil;

   b) pour les années 2021 jusqu'à l'année T incluse (année en cours), dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme et dans les rapports d'avancement annuels soumis conformément à l'article 11, paragraphe 1, à l'article 15 et à l'article 21, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1263;

   c) pour les années T (année en cours) et T+1, dans les projets de plans budgétaires présentés conformément au règlement (UE) nº 472/2013.

L'Estonie est destinataire de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président