C/2026/3919

1.9.2026

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 10 juillet 2026

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

(C/2026/3919)

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) 2024/1263 précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui sont de promouvoir des finances publiques saines et viables, une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et de 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 traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre.

(2) Le 25 novembre 2025, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2026 de l'Estonie. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2026 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Estonie n'est pas 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, une recommandation de recommandation du Conseil relative au capital humain dans l'Union européenne, ainsi qu'une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2026, 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 [2] le 21 avril 2026 et le rapport conjoint sur l'emploi et la recommandation relative au capital humain le 9 mars 2026.

[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] JO C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'Union sur les cinq prochaines années. Outre la sécurité, elle désigne les trois impératifs de transformation que sont l'innovation, la décarbonation et la compétitivité comme les piliers essentiels d'une croissance économique durable. Depuis sa publication, la boussole pour la compétitivité a guidé les travaux relatifs au Semestre européen, de manière à ce que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de l'UE, créant ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(4) En 2026, 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 (FRR) ([3]), entrée dans sa dernière phase. Les plans pour la reprise et la résilience, ainsi que les financements de la politique de cohésion, ont joué un rôle essentiel dans la réalisation des priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, puisque, conformément aux exigences qui leur sont applicables, ils devaient aider les États membres à relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis recensés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées au cours du dernier cycle, et que les programmes financés par la politique européenne de cohésion devaient tenir compte des recommandations par pays. Alors que la FRR s'approche de son terme, il reste essentiel de pérenniser et de mettre à profit les réformes et les investissements qu'elle a soutenus et permis de mettre en œuvre, en particulier ceux qui contribuent à relever les défis recensés dans les recommandations par pays.

(5) Le 3 juin 2026, la Commission a publié le rapport 2026 pour l'Estonie. Ce rapport évalue les progrès accomplis par l'Estonie dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées en 2025 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 identifie 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 et de l'exclusion sociale, ainsi que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

(6) Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, à la suite de l'évaluation réalisée par la Commission et sur recommandation de celle-ci, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Estonie ([4]). Ce plan couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire étalé sur quatre ans. Le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux des dépenses nettes suivants: 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 maximaux calculés par rapport à l'année de référence 2023 de 9,2 % en 2025, de 14,8 % en 2026, de 18,9 % en 2027 et de 22,6 % en 2028.

(7) 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 invité les États membres à demander l'activation, de manière coordonnée, de la clause dérogatoire nationale prévue dans le pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE pour parvenir à une augmentation rapide et significative des dépenses de défense ([5]) 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 Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté le 8 juillet 2025 une recommandation autorisant l'Estonie à s'écarter des taux de croissance maximaux recommandés pour les dépenses nettes ([6]). 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.

([3]) 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).

([4]) 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: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

([5]) Communication de la Commission intitulée «Concilier une augmentation des dépenses de défense avec le pacte de stabilité et de croissance», Bruxelles, 19.3.2025, C(2025) 2000 final.

([6]) Recommandation du Conseil du 8 juillet 2025 autorisant l'Estonie à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil en vertu du règlement (UE) 2024/1263 (activation de la clause dérogatoire nationale) (JO C, C/2025/3964, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj).

(8) Le 30 avril 2026, l'Estonie a présenté son rapport d'avancement annuel pour 2026 ([7]) sur le respect des taux de croissance maximaux recommandés pour ses dépenses nettes, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux principaux défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre 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.

(9) En 2025, la croissance du PIB réel a été de 0,6 % et l'inflation IPCH s'est établie à 4,8 %. Les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 1,6 % en 2026 et de 1,7 % en 2027, tandis que l'inflation IPCH devrait s'établir à 4,4 % en 2026 et à 2,9 % en 2027.

(10) Sur la base des données fournies par Eurostat ([8]), le déficit public de l'Estonie est passé de 1,1 % du PIB en 2024 à 2,0 % du PIB en 2025. L'augmentation du déficit en 2025 reflète principalement une dynamique plus forte des dépenses, en particulier des investissements publics dans de grands projets d'infrastructure, tels que Rail Baltica. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur un déficit de 4,5 % du PIB en 2026 et 4,8 % du PIB en 2027. L'augmentation du déficit en 2026 reflète principalement une diminution des recettes due en particulier à la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (transition vers un système universel d'exonération fiscale) et une augmentation des dépenses essentiellement imputable aux dépenses de défense, qui atteignent 5 % du PIB, et à des projets d'investissement, tels que Rail Baltica. L'augmentation du déficit en 2027 s'explique principalement par une dynamique plus faible des recettes.

(11) D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ([9]), qui prend en compte à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, était restrictive, de 0,5 % du PIB, en 2025. Elle devrait être expansionniste à hauteur de 2,8 % du PIB en 2026, et restrictive à hauteur de 0,3 % du PIB en 2027.

(12) Selon les données communiquées par Eurostat ([10]), la dette publique de l'Estonie a augmenté, passant de 23,5 % du PIB à la fin de 2024 à 24,1 % à la fin de 2025. L'augmentation du ratio de la dette en 2025 reflète principalement le déficit public. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur une augmentation du ratio de la dette au PIB à 26,9 % d'ici la fin de 2026, et à 30,5 % d'ici la fin de 2027. Les augmentations enregistrées en 2026 et 2027 reflètent principalement des déficits budgétaires élevés et durables et des ajustements stocks-flux positifs en 2027.

(13) Sur la base des données d'Eurostat, le total des dépenses publiques de défense de l'Estonie s'est élevé à 4,2 % du PIB en 2025, ce qui correspond à une augmentation de 2,1 points de pourcentage du PIB par rapport à l'année de référence 2021. D'après les prévisions du printemps 2026 de la Commission, il devrait s'établir à 5,0 % du PIB en 2026, ce qui correspond à une augmentation de 3,0 points de pourcentage du PIB par rapport à 2021 ([11]).

([7]) Les rapports annuels d'avancement 2026 sont disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=fr.

([8]) Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2026.

([9]) 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. Elle 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 et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

([10]) Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2026.

([11]) La définition des dépenses de défense selon l'OTAN diffère de celle qu'en donne la CFAP. Des différences pourraient en outre apparaître en fonction du moment auquel les dépenses sont enregistrées, en particulier les dépenses d'équipement militaire, étant donné que les rapports établis par l'OTAN ne suivent pas les règles applicables aux comptes nationaux en ce qui concerne le moment de l'enregistrement.

(14) L'Union reste confrontée à des risques de rupture de l'approvisionnement énergétique et à une forte volatilité des prix, exacerbés par les tensions géopolitiques qui affectent les marchés mondiaux du pétrole et du gaz. L'expérience tirée de la crise énergétique de 2022-2023 a montré que des mesures larges et non ciblées entraînent des coûts budgétaires importants et sont inefficaces sur les plans social et économique. Depuis le début de la guerre au Moyen-Orient en février 2026, l'Estonie a adopté une mesure de politique budgétaire pour atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises ([12]). En l'occurrence, elle a reporté de 2026 à 2027 l'augmentation du taux d'accise sur le carburant et l'électricité. Selon les prévisions du printemps 2026 de la Commission, le coût budgétaire de cette mesure devrait s'élever à environ 0,1 % du PIB en 2026.

(15) D'après les calculs de la Commission, les dépenses nettes de l'Estonie ont augmenté de 2,0 % en 2025 et de 5,7 %, en cumulé, sur 2024 et 2025. La croissance des dépenses nettes en 2025 est inférieure au taux de croissance maximal recommandé. Si l'on examine conjointement les années 2024 et 2025, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes est également inférieur au taux de croissance maximal recommandé.

(16) D'après les calculs de la Commission, les dépenses nettes de l'Estonie devraient augmenter de 12,0 % en 2026 et de 18,4 %, en cumulé, sur 2024, 2025 et 2026. La croissance des dépenses nettes prévue pour 2026 est supérieure au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart de 2,8 % du PIB en termes annuels. Si l'on considère conjointement les années 2024, 2025 et 2026, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes est également supérieur au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart de 1,5 % du PIB sur une base cumulée. Toutefois, l'écart anticipé est dans les limites de la flexibilité prévue au titre de la clause dérogatoire nationale sur la base des projections actuelles pour les dépenses de défense.

(17) Le 3 juin 2026, la Commission a adopté un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE ([13]). Ce rapport évaluait la situation de l'Estonie par rapport au critère du déficit, son déficit public prévu pour 2026 dépassant la valeur de référence de 3 % du PIB. Le rapport concluait que, compte tenu de tous les facteurs pertinents, le critère du déficit n'était pas rempli par l'Estonie. Toutefois, la Commission était d'avis qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir une procédure concernant les déficits excessifs pour l'Estonie, étant donné que le Conseil a activé pour elle la clause dérogatoire nationale et que l'augmentation des dépenses de défense depuis 2021 explique entièrement le dépassement prévu de la valeur de référence pour le déficit en 2026, sur la base des prévisions du printemps 2026. À la lumière de ces données, et après avoir pris en considération l'avis du comité économique et financier rendu en application de l'article 126, paragraphe 4, du TFUE, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir une procédure concernant les déficits excessifs.

(18) En raison des besoins accrus en matière de sécurité, les dépenses de défense sont en augmentation en Estonie. Elles sont passées de 2 % du PIB en 2021 à 4,2 % en 2025 et devraient dépasser 5 % du PIB à partir de 2026. Par conséquent, il est important que l'Estonie trouve des sources stables de recettes ou des instruments permettant de réduire les dépenses, qui puissent soutenir le financement non seulement des besoins en matière de dépenses pour la défense, mais aussi de tous les besoins en matière de dépenses structurelles, y compris les soins de santé et les soins de longue durée, à moyen et à long terme.

(19) Les recettes fiscales des administrations publiques restent inférieures de quatre points de pourcentage à la moyenne de l'UE, s'établissant à 35,2 % du PIB en 2024 contre 39,4 % dans l'UE. Depuis 2024, plusieurs mesures ont été introduites pour augmenter les recettes: le taux de TVA a été relevé deux fois pour atteindre 24 % en 2025; les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés ont été portés à 22 %; les droits d'accise sur l'alcool, le tabac et l'énergie devraient augmenter chaque année jusqu'en 2027-2028; et une nouvelle taxe sur les véhicules à moteur a été introduite en 2025. Si ces réformes contribuent à réduire l'écart de recettes par rapport à la moyenne de l'UE, elles augmentent encore la dépendance à l'égard des taxes sur le travail et la consommation, qui sont déjà supérieures à la moyenne de l'UE en pourcentage du PIB. Elles risquent également de faire peser une charge disproportionnée sur les groupes à faibles revenus et d'exacerber les inégalités de revenus. Il serait bénéfique d'élargir l'assiette fiscale au moyen d'impôts moins préjudiciables à la croissance. Il pourrait s'agir, par exemple, de tirer parti de la fiscalité immobilière, qui reste sous-utilisée. En 2024, les recettes de la fiscalité immobilière ne représentaient que 0,3 % du PIB, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'UE (1,8 %), et montre que l'Estonie met l'accent sur l'impôt foncier plutôt que sur la taxation immobilière. L'introduction progressive d'une taxe sur les logements résidentiels inoccupés élargirait l'assiette fiscale tout en réduisant les pénuries de logements. L'Estonie a déployé des efforts notables pour améliorer l'efficacité des dépenses dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats. Toutefois, le lien entre les réexamens des dépenses, les gains d'efficacité et la réaffectation des ressources pourrait être renforcé. Pour ce faire, il faudrait procéder à des réexamens plus fréquents et veiller à ce que les économies qui en résultent soient clairement traduites dans le budget et orientées vers les domaines prioritaires.

([12]) Situation à la date de finalisation des prévisions du printemps 2026 de la Commission (4 mai 2026).
([13]) Rapport de la Commission établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 3.6.2026, COM(2026) 302 final.

(20) Il demeure essentiel d'associer de façon systématique, significative et opportune les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin d'assurer une adhésion généralisée aux fins d'une bonne mise en œuvre des instruments de financement de l'Union, dans le contexte du Semestre européen également.

(21) La mise en œuvre, en Estonie, des programmes de la politique de cohésion, qui comprennent le soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds pour une transition juste (FTJ) et du Fonds social européen plus (FSE+) et du fonds de cohésion (FC), est supérieure au rythme moyen au niveau de l'UE, tant en ce qui concerne la sélection des projets que les paiements. Il est important de maintenir la dynamique actuelle, tout en maximisant les effets des investissements sur le terrain. Dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion, l'Estonie prend déjà des mesures destinées à stimuler la compétitivité et la croissance. Néanmoins, certains domaines pourraient nécessiter un renforcement supplémentaire, notamment ceux liés aux disparités territoriales persistantes, à la diversification économique et à la transition juste. Bien que globalement bonne, la mise en œuvre effective est mise à mal par la disponibilité et l'utilisation limitées des données régionales. Il est essentiel de veiller à ce que les nouveaux investissements annoncés par l'Estonie dans son examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, notamment ceux liés aux cinq priorités définies dans le règlement sur l'examen à mi-parcours ([14]), soient déployés rapidement et efficacement.

(22) Les disparités régionales persistantes entravent la convergence et la croissance en Estonie. L'activité économique, les services publics de haute valeur et la main-d'œuvre qualifiée sont concentrés autour de la région de la capitale. Les régions reculées et rurales sont confrontées à des défis structurels liés à la faible densité de population, au déclin démographique, aux problèmes de connectivité et à l'accès aux services publics de base. Pays situé à la frontière extérieure orientale de l'UE, l'Estonie fait face à des défis supplémentaires, qui entravent ses perspectives de développement économique et social car les problèmes structurels existants sont aggravés. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine accroît les pressions en matière de sécurité, perturbe les activités économiques transfrontières, réduit l'attractivité des investissements et limite davantage l'accès au financement. Les préoccupations en matière de sécurité des personnes et des infrastructures critiques nécessitent des investissements dans la protection civile, la préparation et la mobilité militaire, qui pourraient offrir des perspectives aux économies des régions, tout en exerçant une pression supplémentaire sur le financement des services publics. Il importe particulièrement de soutenir la diversification économique et de renforcer la résilience de la région dans le comté d'Ida-Viru, qui connaît une transformation industrielle, économique et sociale majeure à mesure que l'industrie du schiste bitumineux recule.

(23) L'Estonie est confrontée à plusieurs défis liés à la recherche et à l'innovation (R&I), à l'accès au financement, à l'efficacité énergétique des bâtiments, aux énergies renouvelables et à la sécurité énergétique, aux transports durables, à l'offre de main-d'œuvre et de compétences et à la protection sociale.

(24) 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. Dans le même temps, le soutien à la recherche et au développement des entreprises a considérablement augmenté, le soutien public direct atteignant 0,15 % du PIB en 2023, ce qui est supérieur à la moyenne de l'UE. Il s'agit notamment de nouvelles initiatives, telles que le centre national de recherche appliquée, le programme TemTA pour la recherche appliquée et le développement technologique, des incitations fondées sur la performance en faveur de la collaboration entre le domaine de la science et les entreprises, et des mesures visant à renforcer la gestion de la propriété intellectuelle et le transfert de technologies. Toutefois, le dépôt de brevets a diminué et la coopération entre le domaine de la recherche et les entreprises reste limitée, ce qui indique que les investissements publics dans la recherche et l'innovation ne sont pas encore suffisamment exploités. La fragmentation entre le soutien à l'innovation et les initiatives de soutien plus larges en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) réduit l'efficacité des politiques et affaiblit la transposition de la recherche en résultats commerciaux. Remédier à ces lacunes, notamment en garantissant des cadres de soutien plus intégrés et des investissements soutenus dans la recherche appliquée et dans des domaines à incidence forte, tels que l'intelligence artificielle, contribuerait à renforcer la commercialisation de l'innovation.

([14]) Règlement (UE) 2025/1914 du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2025 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.

(25) En Estonie, la disponibilité des financements constitue un obstacle majeur à l'investissement pour 19 % des entreprises, tandis que la part des entreprises soumises à des contraintes financières est nettement supérieure à la moyenne de l'UE. Les entreprises estoniennes dépendent fortement du financement interne, ce qui témoigne de caractéristiques structurelles, telles que le système fiscal, l'abondance des PME et une base réduite d'investisseurs institutionnels. Les lacunes persistantes dans l'accès des PME au financement continuent de freiner l'innovation, la commercialisation de la recherche et l'adoption de technologies économes en ressources. Si l'intégration de l'infrastructure du marché balte des capitaux depuis 2017 et le soutien des institutions nationales et supranationales ont contribué au développement du marché des capitaux, du capital-investissement et du capital-risque, des contraintes de financement persistent et ont été exacerbées par la réforme des retraites de 2021, qui a réduit la taille des marchés nationaux des capitaux et l'investissement institutionnel. Bien que des instruments tels que le régime des comptes d'investissement, les régimes de garantie ciblés et les nouvelles conventions de financement, notamment avec le Fonds européen d'investissement, aient élargi l'accès au financement, la demande continue de dépasser l'offre, comme l'illustre la sursouscription rapide aux appels à soutien régional. L'amélioration de l'accès au financement, en particulier pour les PME situées en dehors des grands centres urbains, notamment au moyen de garanties ciblées et d'un cadre de soutien à l'innovation et aux entreprises plus intégré, contribuerait à mobiliser les investissements, à soutenir l'expansion et à accélérer l'adoption de technologies innovantes et économes en ressources.

(26) Les bâtiments sont responsables de 46,1 % de la consommation d'énergie dans le pays, les améliorations de la consommation finale d'énergie dans le secteur résidentiel ayant été au point mort en Estonie entre 2019 et 2024. La faible efficacité énergétique du parc immobilier entraîne des coûts de chauffage qui représentent une part importante du revenu disponible, ce qui touche particulièrement durement les groupes vulnérables. Une plus grande disponibilité des instruments financiers, au-delà des régimes existants fondés sur des subventions, pourrait faire progresser la décarbonation et rendre les logements plus abordables grâce à une réduction des coûts de chauffage dans les logements rénovés. La mise en place d'une trajectoire claire vers un parc immobilier décarboné et économe en énergie contribuera également à répondre au besoin d'adaptation au changement climatique et à accroître la résilience globale face aux crises.

(27) Le bouquet énergétique de l'Estonie s'est nettement réorienté vers les énergies renouvelables, passant de 35 % en 2023 à 40 % en 2024. Toutefois, bien que sa part dans le bouquet énergétique ait considérablement diminué, passant de 30 % en 2023 à 25 % en 2024, le schiste bitumineux d'origine nationale reste la principale source d'énergie de l'Estonie, ce qui représente un frein à la transition écologique. Même si les tarifs de jour ont diminué ces dernières années en raison de la part croissante qu'occupe l'énergie solaire dans le bouquet électrique (67,9 % des énergies renouvelables dans la production nette d'électricité en 2025, l'une des plus élevées de l'UE), l'Estonie reste vulnérable aux fortes flambées des prix en période de demande élevée. Si l'Estonie a réussi à synchroniser son réseau électrique avec le réseau de l'UE en février 2025, d'autres projets de synchronisation, notamment avec la Lettonie et la Finlande, doivent encore être achevés pour soutenir la transition et renforcer la sécurité énergétique. Bien que le premier système estonien de stockage d'énergie par batterie à grande échelle soit entré en service en 2025, la construction d'un plus grand nombre de systèmes de ce type est essentielle pour accroître la flexibilité énergétique du pays. Les travaux visant à renforcer la résilience des infrastructures énergétiques critiques doivent également se poursuivre, en particulier en ce qui concerne la cybersécurité et la surveillance des infrastructures.

(28) La productivité des ressources en Estonie est freinée par l'importance des industries à forte intensité de ressources et la dépendance notable à l'égard du schiste bitumineux (52,5 % de l'énergie brute disponible en Estonie en 2023). En 2024, l'Estonie a généré 1,15 EUR par kg de matériau contre 2,99 EUR en moyenne dans l'UE. En ce qui concerne la productivité des ressources, qui correspond au rapport entre le produit intérieur brut (PIB) et la consommation intérieure de matières (CIM), l'Estonie figure encore parmi les pays les moins performants de l'UE et affiche une légère tendance à la détérioration (avec une valeur de l'indice de 127,7 en 2023 et de 124,7 en 2024). Pour stimuler la productivité des ressources, l'Estonie doit abandonner le schiste bitumineux, continuer à soutenir la bio-innovation afin de transformer les ressources en applications de plus grande valeur, ainsi que le développement et l'adoption de technologies économes en ressources, et améliorer la circularité, ce qui nécessite des investissements substantiels.

(29) Le secteur des transports estonien continue d'être un important émetteur de gaz à effet de serre. Le transport routier est responsable de 48 % des émissions relevant de la répartition de l'effort en Estonie en 2024, soit une augmentation de 27 % depuis 2005. Cela s'explique par le fait que le parc automobile estonien est le plus ancien de l'UE, ainsi que par un taux de motorisation supérieur à la moyenne de l'UE. Pour y remédier et mettre en œuvre son propre plan de développement des transports et de la mobilité pour la période 2021-2035, l'Estonie doit mettre en œuvre des mesures visant à encourager une transition vers l'utilisation de transports publics durables. À cette fin, il est essentiel de soutenir la transition vers des solutions intégrées et d'améliorer la connexion et les services multimodaux pour les voyageurs, et de poursuivre l'électrification ferroviaire et l'achèvement de Rail Baltica. Les infrastructures de transport estoniennes étant très vulnérables aux effets du changement climatique, il convient d'en tenir compte lors de la planification de nouveaux investissements dans le secteur.

(30) Compte tenu du rôle crucial du capital humain dans le renforcement de la compétitivité et de l'autonomie stratégique de l'Union, le Conseil a recommandé en 2026 que les États membres prennent des mesures pour remédier d'urgence aux problèmes structurels dans les domaines des compétences, de l'éducation et de la formation, qui entravent la compétitivité. Les recommandations par pays adressées en 2026 à l'Estonie peuvent contribuer à la mise en œuvre de la recommandation du Conseil relative au capital humain dans l'Union.

(31) L'Estonie reste confrontée à des difficultés pour renforcer son offre de compétences et améliorer les transitions vers le marché du travail. Le décrochage scolaire (supérieur à 10 % en 2025) continue de peser sur le niveau d'instruction, tandis que le chômage des jeunes (supérieur à 20 % en 2025) et une proportion élevée de jeunes ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ou de formation (11,2 % en 2025) font état de difficultés persistantes dans le passage de l'école au monde du travail. La tranche d'âge des 18-24 ans est particulièrement exposée à la pauvreté des travailleurs. L'enseignement et la formation professionnels (EFP) et l'enseignement supérieur jouent un rôle important dans le perfectionnement dans les secteurs en expansion où la demande de main-d'œuvre est élevée. Toutefois, l'attrait de l'EFP reste dans l'ensemble insuffisant, alors que l'enseignement supérieur est confronté à des pénuries de diplômés dans des domaines clés, tels que les sciences, les technologies, l'ingénierie et les mathématiques (STIM). De grandes disparités dans l'accès au perfectionnement et à la reconversion professionnels, en fonction de l'âge, du milieu socio-économique et du niveau d'éducation, continuent de limiter la base de compétences, en particulier dans les régions en transition vers des activités à plus forte valeur ajoutée. Les écoles sont confrontées à une diversité croissante des besoins des élèves, notamment une demande accrue de soutien pédagogique supplémentaire, tandis que d'importantes pénuries d'enseignants, en particulier dans les filières STIM et en estonien en tant que deuxième langue, menacent la qualité de l'enseignement et sont particulièrement marquées dans les zones rurales. Bien que les compétences numériques soient globalement conformes à la moyenne de l'UE, l'Estonie n'a pas encore atteint l'objectif de l'UE de 80 %, et de nombreux travailleurs ne disposent toujours pas de compétences adéquates en matière de TIC et d'informatique, alors que la demande dans le domaine de l'IA et du numérique devrait augmenter. Les compétences pertinentes pour la transition écologique restent également insuffisantes, car il est trop tôt pour observer l'incidence des mesures récentes, y compris celles soutenues au titre de la FRR. Le renforcement du passage de l'école au marché du travail, l'élargissement des initiatives ciblées de perfectionnement et de reconversion professionnels (y compris la sensibilisation des adultes peu qualifiés et âgés) et le soutien à l'intégration précoce des jeunes sur le marché du travail contribueraient à améliorer les résultats en matière d'emploi. La couverture des négociations collectives et la densité syndicale sont parmi les plus faibles de l'UE et le dialogue social tripartite a été affaibli ces dernières années. Le renforcement du dialogue social et de la négociation collective, y compris au moyen d'un engagement tripartite, pourrait contribuer à relever ces défis.

(32) La faiblesse des dépenses sociales et les lacunes dans la couverture sociale contribuent à des risques élevés de pauvreté pour les groupes vulnérables. L'aide au revenu minimum reste relativement faible, tandis que les dépenses globales consacrées aux prestations sociales restent inférieures à la moyenne de l'UE (17,8 % du PIB en 2024, contre 27,3 % en moyenne dans l'UE), ce qui limite les effets des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté. Les personnes handicapées, y compris celles qui occupent un emploi, sont confrontées à des risques de pauvreté nettement plus élevés que la population générale (32,5 % pour la population des personnes handicapées en âge de travailler, contre 15 % pour les personnes non handicapées en âge de travailler), ce qui témoigne en partie de prestations d'invalidité relativement faibles. Les ménages monoparentaux sont également particulièrement exposés à la pauvreté et aux pressions sur les coûts du logement. Un parc de logements sociaux limité et des problèmes d'accessibilité financière du logement exacerbent encore les risques de pauvreté, en particulier parmi les groupes vulnérables. Si la politique du logement prévue par l'Estonie pour la période 2025-2035 constitue une étape positive, sa mise en œuvre devrait faire l'objet d'un suivi afin d'évaluer son incidence sur l'accessibilité financière du logement. Les réformes du système de revenu minimum visent à améliorer l'adéquation et l'efficacité des prestations de subsistance, mais, comme ces réformes n'en sont qu'à leurs débuts, leur incidence n'est pas encore visible. Malgré les réformes récentes, l'adéquation des retraites en Estonie représente encore un défi, les risques de pauvreté chez les personnes âgées restant parmi les plus élevés de l'UE. Les risques sont particulièrement élevés pour les femmes et les personnes âgées vivant seules, ces dernières enregistrant le risque le plus élevé de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE. Cette situation est liée à l'allongement de l'espérance de vie, aux modèles de composition des ménages et à la couverture limitée des pensions de survie, qui font que de nombreuses femmes âgées vivent seules avec des revenus relativement faibles. Le renforcement de l'adéquation des prestations et l'élargissement de l'accès à la protection sociale, ainsi que l'amélioration de la participation à des piliers de retraite supplémentaires, pourraient réduire les risques de pauvreté.

(33) L'Estonie reste confrontée à des difficultés en ce qui concerne l'accès aux soins de santé et aux soins de longue durée et leur caractère abordable, en particulier dans les régions situées en dehors des zones principales des centres urbains et parmi les groupes vulnérables. Bien que l'Estonie ait entrepris des réformes et réalisé des investissements pour remédier aux pénuries de personnel de santé, renforcer les réseaux de soins primaires ainsi que le réseau hospitalier et promouvoir l'intégration des soins de santé et des services sociaux, l'accès à ces services reste difficile. Les dépenses publiques consacrées aux soins de santé et aux soins de longue durée sont nettement inférieures à la moyenne de l'UE, ce qui contribue à d'importants besoins non satisfaits, à des paiements directs élevés et à une disponibilité limitée des services de soins de longue durée, en particulier des soins à domicile, entraînant une dépendance persistante à l'égard des soins informels, qui touchent de manière disproportionnée les groupes à faibles revenus et augmentent les risques de pauvreté chez les personnes nécessitant des soins. Malgré des lignes directrices en matière de qualité, l'accès aux services sociaux varie considérablement d'une municipalité à l'autre, et l'allongement des listes d'attente limite encore l'accès. Des inégalités importantes en matière d'espérance de vie et d'années de vie en bonne santé persistent en Estonie, étroitement liées au statut socio-économique, à l'éducation, aux revenus et au lieu de résidence. Le modèle social d'assurance maladie actuel n'est pas financièrement viable à long terme, étant donné que les dépenses devraient augmenter plus rapidement que les recettes en raison du vieillissement de la population, de la hausse de la demande et de l'évolution du marché du travail. Il demeure essentiel de continuer à mettre en œuvre des réformes visant à mieux intégrer les soins de santé et les services sociaux, à donner la priorité à la prévention et à garantir un financement durable, à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et à réduire les disparités régionales en matière d'accès et d'accessibilité financière.

(34) 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 2026 que lesdits États membres prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur PRR, pour mettre en œuvre la recommandation 2026 concernant la politique économique de la zone euro. La recommandation 1 aidera l'Estonie à mettre en œuvre les première, deuxième et troisième recommandations concernant la zone euro, la recommandation 2 l'aidera à mettre en œuvre la quatrième recommandation concernant la zone euro, les recommandations 3 et 4 l'aideront à mettre en œuvre la septième recommandation concernant la zone euro, et la recommandation 5 l'aidera à mettre en œuvre la cinquième recommandation concernant la zone euro,

RECOMMANDE que l'Estonie s'attache, en 2026 et 2027:

1. à continuer de respecter les taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés par le Conseil le 21 janvier 2025, tout en faisant usage de la flexibilité permise par la clause dérogatoire nationale activée par le Conseil; à renforcer sa préparation en matière de défense tout en assurant la soutenabilité de la dette et l'efficacité des dépenses ainsi qu'en adaptant progressivement son budget à des dépenses de défense structurellement plus élevées; à veiller à ce que les mesures prises pour atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie soient temporaires, visent à protéger les ménages vulnérables ou à répondre aux besoins des entreprises grandes consommatrices d'énergie, et préservent les incitations aux économies d'énergie, et à ce que leur coût budgétaire soit compatible avec les engagements souscrits au titre du cadre budgétaire de l'UE; à assurer un financement durable des besoins en matière de dépenses, y compris dans le domaine de la défense, en élargissant l'assiette fiscale, en puisant dans les impôts moins préjudiciables à la croissance, y compris la fiscalité immobilière, et en orientant les dépenses vers des domaines prioritaires sur la base de réexamens des dépenses publiques;

2. à assurer la continuité des réformes et des investissements mis en œuvre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience; à maintenir la dynamique de mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion en s'appuyant, s'il y a lieu, sur une réaffectation des ressources vers des priorités stratégiques et les flexibilités convenues dans le contexte de l'examen à mi-parcours du cadre de la politique de cohésion; à répondre aux défis socio-économiques ainsi qu'aux défis en matière de sécurité et de préparation civile uniques auxquels sont confrontées les régions situées sur le versant oriental des frontières extérieures de l'UE, y compris le besoin d'investir dans des infrastructures à double usage.

3. à mieux mobiliser les investissements publics dans la R&I et lever les obstacles à la commercialisation des résultats de la R&I; à améliorer l'accès au financement, y compris pour l'expansion, en particulier pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises situées en dehors des principales zones urbaines, notamment en intégrant des cadres de soutien à l'innovation et aux entreprises;

4. à investir davantage dans des rénovations économes en énergie, y compris au moyen d'instruments financiers, afin de réduire la demande d'énergie et de contribuer à rendre les logements plus abordables; 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 et la résilience face aux menaces hybrides, par exemple en garantissant une capacité suffisante des interconnexions électriques et en renforçant la résilience des infrastructures de réseau; à accroître l'utilisation de transports durables et moins polluants, en accélérant l'achèvement du Rail Baltica et en facilitant l'intégration des systèmes de transport public; à accroître la productivité des ressources en soutenant l'adoption de technologies économes en ressources;

5. à améliorer les compétences en élargissant les possibilités offertes aux adultes peu qualifiés et âgés et en renforçant l'enseignement des STIM à tous les niveaux; à réduire le décrochage scolaire en remédiant aux pénuries d'enseignants et en soutenant les apprenants ayant des besoins particuliers; à améliorer l'emploi des jeunes grâce à des politiques actives du marché du travail plus efficaces, tout en accordant une attention particulière aux disparités régionales; à renforcer la protection sociale afin de réduire le risque de pauvreté parmi les groupes vulnérables en améliorant l'adéquation et l'efficacité du système de prestations; à améliorer l'accessibilité et le caractère abordable des soins de santé et des soins de longue durée, notamment pour remédier aux disparités régionales, en garantissant le financement.

Fait à Bruxelles, le 10 juillet 2026.

Par le Conseil

Le président

S. HARRIS