



Bruxelles, le 13 juin 2022
(OR. fr, en)

9747/22

ECOFIN 542
UEM 146
SOC 337
EMPL 219
COMPET 439
ENV 537
EDUC 210
RECH 333
ENER 248
JAI 800
GENDER 82
ANTIDISCRIM 62
JEUN 93
SAN 336

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9405/22 - COM(2022) 608 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2022

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la proposition COM(2022) 608 final de la Commission, tel que revu et approuvé par différents comités du Conseil.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

**concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2022 et portant avis du
Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2022**

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 (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

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 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

- (1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil² établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier les transitions écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience sera actualisée en juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

² Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

- (2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de l'engagement social de Porto signé le 7 mai 2021, consistant à poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022.
- Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil³, le rapport 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. Le même jour, la Commission a aussi adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, 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 euro⁴ (ci-après dénommée "recommandation pour la zone euro de 2022") le 5 avril 2022 et le rapport conjoint sur l'emploi le 14 mars 2022.

³ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁴ Recommandation du Conseil du 5 avril 2022 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 153 du 7.4.2022, p. 1).

(3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, entre autres, par la hausse des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des matières premières, ainsi que par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse en particulier lourdement sur les ménages les plus vulnérables exposés à la précarité énergétique ou au risque de précarité énergétique, ainsi que sur les entreprises les plus vulnérables aux augmentations des prix de l'énergie. L'Union connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Les répercussions économiques de la guerre d'agression menée par la Russie ont pesé de manière asymétrique sur les États membres. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive 2001/55/CE du Conseil⁵ a été activée pour la première fois par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil⁶, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'Union et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale. Un soutien exceptionnel est mis à la disposition de l'Estonie dans le cadre de l'initiative "Action de cohésion en faveur des réfugiés en Europe" (CARE) et au moyen d'un préfinancement supplémentaire au titre du programme de soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU) afin de répondre d'urgence aux besoins d'accueil et d'intégration des personnes qui fuient l'Ukraine.

⁵ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

⁶ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

- (4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre européen. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus de toutes autres recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation desdits plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés.
- (5) La clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance est active depuis mars 2020. Dans sa communication du 3 mars 2021 intitulée "Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire", la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Un climat d'incertitude accrue et des risques élevés de dégradation des perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, de hausses des prix de l'énergie sans précédent et de la poursuite de la désorganisation de la chaîne d'approvisionnement justifient la prorogation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2023.

- (6) Selon l'approche exposée dans la recommandation du Conseil du 18 juin 2021⁷ contenant un avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2021, la meilleure mesure de l'orientation budgétaire globale est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme⁸. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national⁹ (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

⁷ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 23).

⁸ Les estimations concernant l'orientation budgétaire et ses composantes dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent les prévisions du printemps 2022 de la Commission. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

⁹ Non financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience ou d'autres fonds de l'Union.

- (7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations générales pour la conduite de la politique budgétaire en 2023 (ci-après dénommées "orientations budgétaires"), visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et, ce faisant, à renforcer la coordination des politiques. La Commission a relevé que, sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique, semblerait approprié en 2023. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des éventuelles retombées transnationales. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leurs programmes de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à ajuster ses orientations en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.
- (8) En ce qui concerne les orientations budgétaires, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, du climat d'incertitude accrue et d'autres risques de dégradation, ainsi que de l'inflation plus élevée par rapport aux prévisions de l'hiver 2022 de la Commission. Au vu de ces considérations, la réponse budgétaire doit accroître les investissements publics dans les transitions écologique et numérique et la sécurité énergétique, et soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'atténuer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes résultant d'effets de second tour, par des mesures ciblées et temporaires. La politique budgétaire doit rester flexible pour pouvoir s'adapter à l'évolution rapide des circonstances, y compris les défis liés à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en ce qui concerne la défense et la sécurité, et elle doit être différenciée entre les États membres en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris au regard de leur exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

- (9) Le 18 juin 2021, l'Estonie a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V 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 de l'Estonie¹⁰. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, énonçant que l'Estonie a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.
- (10) Le 29 avril 2022, l'Estonie a présenté son programme national de réforme pour 2022 et son programme de stabilité pour 2022, conformément au délai fixé à l'article 4 du règlement (CE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ceux-ci ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 tient également compte des rapports semestriels de l'Estonie sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience.

¹⁰ ST 12532/2021; ST 12532/2021 ADD 1; ST 12532/21 ADD 1 COR 1 REV 1.

- (11) La Commission a publié le rapport 2022 pour l'Estonie le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par l'Estonie dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021, et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par l'Estonie, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par l'Estonie dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.
- (12) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport examinait la situation budgétaire de l'Estonie, dont le déficit public a dépassé en 2022 la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) prévue par le traité. Le rapport concluait que le critère du déficit n'était pas rempli. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022 et elle réévaluera la nécessité de proposer l'ouverture de telles procédures à l'automne 2022.

(13) Dans sa recommandation du 20 juillet 2020¹¹, le Conseil a recommandé à l'Estonie de prendre, en 2020 et 2021 toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également recommandé à l'Estonie, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. En 2021, selon les données validées par Eurostat, le déficit public de l'Estonie a diminué, passant de 5,6 % du PIB en 2020 à 2,4 %. La réponse apportée par les pouvoirs publics estoniens en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, tandis que la part du PIB consacrée aux mesures d'urgence temporaires a augmenté, passant de 2,3 % en 2020 à 2,7 % en 2021. Les mesures prises par l'Estonie en 2021 étaient conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 ont été, pour la plupart, temporaires ou contrebalancées par des mesures de compensation. Dans le même temps, certaines des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement au cours de la période 2020-2021 n'ont été ni temporaires ni contrebalancées par des mesures de compensation; il s'agit principalement d'augmentations des retraites, d'augmentations salariales ciblées (enseignants, personnel médical, personnel culturel et forces de l'ordre) et de programmes de dépenses pour les soins de santé, la recherche et le développement (R&D), l'armée et les technologies de l'information et de la communication (TIC). D'après les données validées par Eurostat, la dette publique a diminué, passant de 19,0 % du PIB en 2020 à 18,1 % du PIB en 2021.

¹¹ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 33).

(14) Le scénario macroéconomique sur lequel reposent les prévisions budgétaires contenues dans le programme de stabilité pour 2022 est prudent. Selon le gouvernement, le PIB réel devrait reculer de 1,0 % en 2022 et croître de 1,2 % en 2023. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une augmentation du PIB réel de 1,0 % en 2022 et de 2,4 % en 2023. La Commission prévoit une croissance plus forte de la consommation privée, soutenue par un niveau élevé d'épargne accumulée et la forte dynamique attendue des salaires. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement prévoit que le déficit nominal progressera pour atteindre 5,3 % du PIB en 2022 et redescendra à 4,8 % du PIB en 2023. La progression prévue en 2022 reflète principalement les nouvelles mesures de dépenses visant à modérer les prix de l'énergie et les dépenses supplémentaires dans le domaine social et liées à la sécurité, ainsi que les coûts exposés pour offrir une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter pour passer à 20,7 % en 2022, puis à 24,1 % en 2023. Sur la base des mesures des pouvoirs publics connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent, pour 2022 et 2023, un déficit public de respectivement 4,4 % et 3,7 % du PIB. Ce chiffre est inférieur aux prévisions du programme de stabilité pour 2022, principalement parce que les prévisions de PIB sur lesquelles reposent les projections de la Commission sont plus élevées et que la Commission prévoit une croissance plus modérée des dépenses d'investissement. Dans ses prévisions du printemps 2022, la Commission table sur un ratio dette publique/PIB de 20,9 % en 2022 et de 23,5 % en 2023, de manière similaire aux projections du programme de stabilité pour 2022. Selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance de la production potentielle à moyen terme (moyenne sur dix ans) est estimée à 3,1 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle de l'Estonie.

(15) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que les mesures d'urgence temporaires devraient passer de 2,7 % du PIB en 2021 à 0,8 % du PIB en 2022. Le déficit public subit l'effet des mesures adoptées pour contrer l'incidence économique et sociale de la hausse des prix de l'énergie, mesures dont le niveau, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, est estimé à 0,7 % du PIB en 2022, et qui devraient être progressivement supprimées en 2023¹². Ces mesures prévoient principalement des transferts sociaux en faveur des ménages les plus pauvres, un plafonnement des prix de l'électricité et du chauffage, et une réduction des frais de réseau d'électricité et de gaz pour les consommateurs. Ces mesures ont été annoncées comme temporaires. Toutefois, dans le cas où les prix de l'énergie resteraient élevés en 2023, certaines de ces mesures pourraient être maintenues. Certaines de ces mesures ne sont pas ciblées, en particulier le plafonnement général des prix de l'énergie pour les ménages, la réduction des frais de réseau et les diminutions généralisées des droits d'accise (en vigueur depuis 2020). Le déficit public subit aussi les effets du coût lié à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, est estimé à 0,4 % du PIB en 2022 et 0,6 % en 2023¹³, ainsi que de l'augmentation du coût des dépenses de défense à raison de 0,6 % du PIB en 2023.

¹² Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels des mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures liées à des dépenses d'investissement.

¹³ On présume que le nombre total de personnes déplacées en provenance d'Ukraine atteindra progressivement 6 millions dans l'Union d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la distribution réelle dans l'Union des personnes déplacées en provenance d'Ukraine à la fin de mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, qui tient compte tant des transferts d'espèces auxquels les personnes peuvent éventuellement prétendre que des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

- (16) Dans sa recommandation du 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, l'Estonie maintienne une orientation budgétaire favorable, et notamment l'impulsion donnée par la facilité pour la reprise et la résilience, et préserve les investissements financés au niveau national. Le Conseil a également recommandé aux autorités estonienne de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la viabilité des finances publiques à moyen terme et, dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance.

(17) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, et en tenant compte des informations figurant dans le programme de stabilité de l'Estonie pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être favorable et représenter -2,4 % du PIB, conformément aux recommandations du Conseil¹⁴. L'Estonie prévoit de continuer à soutenir la reprise en utilisant la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, comme le recommande le Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,1 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,6 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire en 2022¹⁵. Par conséquent, l'Estonie prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,4 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste significatif comprend, entre autres, les augmentations de salaires et de transferts sociaux, ainsi que l'incidence supplémentaire des mesures destinées à faire face aux incidences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,5 % du PIB) et des coûts exposés pour offrir une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine (0,4 % du PIB).

¹⁴ Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

¹⁵ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,4 point de pourcentage du PIB. Cela reflète l'augmentation prévue des réserves de gaz et de combustibles liquides par le gouvernement.

- (18) En 2023, l'orientation budgétaire est estimée, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à 0,2 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées¹⁶. Selon les projections, l'Estonie devrait continuer à utiliser les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,4 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,3 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire en 2023¹⁷. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet restrictif de 0,4 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cela inclut l'incidence de la suppression progressive des mesures visant à faire face à l'augmentation des prix de l'énergie (0,7 % du PIB) et des coûts supplémentaires exposés pour offrir une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine (0,1 % du PIB).
- (19) Selon le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait progressivement diminuer pour atteindre 3,8 % du PIB en 2024 et 2,9 % d'ici à 2025. En conséquence, le déficit public devrait repasser sous les 3 % du PIB en 2025. Ces projections reposent sur l'hypothèse de mesures d'assainissement budgétaire supplémentaires non encore précisées. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter d'ici à 2025, notamment par une hausse à 27,7 % en 2024, pour atteindre 29,2 % en 2025. D'après l'analyse de la Commission, les risques pour la viabilité de la dette semblent faibles à moyen terme.

¹⁶ Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

¹⁷ D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,5 point de pourcentage du PIB. Cela correspond à l'effet de base des achats, par le gouvernement, de réserves de gaz et de combustibles liquides en 2022.

- (20) 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 comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement, assorti d'un calendrier indicatif pour la mise en œuvre, qui doit être achevée d'ici le 31 août 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à l'Estonie par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan pour la reprise et la résilience. En particulier, le plan pour la reprise et la résilience se concentre sur les transitions écologique et numérique, en prévoyant des mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique et à développer les énergies renouvelables, à augmenter la durabilité des transports et de la mobilité, à soutenir les entreprises, notamment les jeunes pousses et les petites et moyennes entreprises, dans le cadre de la double transition, à poursuivre la numérisation des services publics et à améliorer l'adéquation du système d'éducation et de formation avec le marché du travail, notamment en ce qui concerne les compétences écologiques et numériques. Le plan pour la reprise et la résilience comporte également des mesures visant à améliorer l'accessibilité et la résilience du système de santé, et prévoit d'apporter certaines améliorations au filet de sécurité sociale et à l'accès aux services sociaux.
- (21) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de l'Estonie devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en Estonie représentent 41,5 % de l'enveloppe totale du plan pour la reprise et la résilience, contre 21,5 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera l'Estonie à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes pertinentes demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan pour la reprise et la résilience, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

- (22) L'Estonie a présenté l'accord de partenariat prévu par le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil¹⁸ le 18 avril 2022, mais les autres programmes de la politique de cohésion prévus par ledit règlement n'ont pas encore été présentés. Conformément au règlement (UE) 2021/1060, l'Estonie doit tenir compte des recommandations par pays pertinentes dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable pour améliorer l'efficacité et maximiser la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence entre ces fonds de la politique de cohésion et les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir les transitions écologique et numérique et un développement territorial équilibré.
- (23) Au-delà des défis économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, l'Estonie fait face à défis supplémentaires liés aux soins de longue durée et à l'adéquation du filet de sécurité sociale, notamment en ce qui concerne les chômeurs.

¹⁸ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds "Asile, migration et intégration", au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159).

- (24) L'adéquation du filet de protection sociale s'est améliorée en Estonie mais le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale reste élevé pour les personnes âgées, les personnes handicapées et les chômeurs. Les chômeurs sont moins protégés contre la pauvreté en raison du caractère restrictif des critères pour l'obtention de prestations de chômage, et en particulier des seuils concernant l'activité et les revenus avant l'entrée au chômage. En conséquence, en 2021, seuls quelque 50 % de l'ensemble des chômeurs inscrits bénéficiaient de prestations de chômage, 37 % des chômeurs nouvellement inscrits bénéficiaient de prestations d'assurance-chômage et seulement 26 % percevaient une allocation de chômage forfaitaire. L'extension de la couverture des prestations de chômage et l'assouplissement des critères minimaux d'accès aux prestations de chômage peuvent être efficaces pour renforcer la protection sociale, en particulier pour les personnes occupant des emplois de courte durée ou de nature atypique.
- (25) La population estonienne est vieillissante, or l'offre de soins de longue durée est inadaptée pour répondre à la demande en raison de carences dans l'organisation et le financement de ce type de soins. La fragmentation de l'organisation et du financement des soins de longue durée entre le secteur social et celui des soins de santé et entre l'État et les pouvoirs publics locaux conduit à une offre inégale de services à domicile et de services de proximité. En outre, la part de dépenses supportée par les personnes nécessitant des soins ("dépenses non remboursées") était la deuxième plus élevée de l'Union en 2019. Les dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée n'ont représenté que 0,4 % du PIB en 2019 (contre 1,7 % en moyenne dans l'Union). L'absence de normes communes pour les soins de longue durée et la pénurie de personnel soignant nuisent à la qualité des services fournis. Une réforme des soins de longue durée, mettant l'accent sur un financement efficace et pérenne, l'accès à des services sociaux et de santé intégrés, la définition de normes de qualité et la garantie d'un personnel de santé suffisamment nombreux et qualifié, améliorerait la qualité de vie des personnes nécessitant des soins et réduirait l'importante charge de soins qui pèse sur l'entourage familial.

- (26) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union dans la déclaration de Versailles, la proposition de la Commission relative à un plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, la Commission entend recenser les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'Union en concertation avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.
- (27) L'Estonie importe son énergie pour une part limitée de l'approvisionnement destiné à la production d'électricité et de chaleur mais reste largement tributaire des importations depuis la Russie pour la faible part que représente le gaz (8 %) et pour les produits pétroliers raffinés qui entrent dans son bouquet énergétique¹⁹. Parallèlement à la poursuite de l'abandon progressif de l'utilisation du schiste bitumineux comme source d'énergie, l'Estonie gagnerait à accroître l'efficacité énergétique, à moderniser ses infrastructures énergétiques (y compris le réseau électrique) et à garantir des interconnexions énergétiques d'une capacité suffisante, notamment des interconnexions transfrontières avec les États membres voisins. Il est recommandé que les nouveaux investissements dans les infrastructures et les réseaux liés au gaz soient, si possible, résistants à l'épreuve du temps afin de faciliter la garantie de leur viabilité à long terme au moyen d'une réaffectation ultérieure à des combustibles durables. La Finlande a signé un contrat de location de dix ans pour un terminal flottant de gaz naturel liquéfié (GNL) le 20 mai 2022 et l'Estonie a conclu un accord de coopération avec Gasgrid Finland pour y avoir accès. L'achèvement de la synchronisation en cours avec le réseau électrique continental de l'Union, la garantie d'une capacité suffisante pour les interconnexions avec les États membres voisins et les projets communs dans le domaine des énergies renouvelables devraient rester une priorité politique.

¹⁹ Eurostat (2020), part des importations russes dans les importations totales de gaz naturel et de produits pétroliers raffinés. L'Estonie est indirectement tributaire des importations de gaz naturel en provenance de Russie, par l'intermédiaire des échanges internes à l'Union; en tenir compte conduirait à l'estimation selon laquelle l'Estonie dépend presque exclusivement de la Russie pour ses importations de gaz naturel.

Il serait possible de diversifier davantage les sources d'énergie, y compris dans les transports, et d'accélérer la production d'énergie renouvelable en levant les obstacles non financiers à la planification et à l'autorisation des installations d'énergie renouvelable, en augmentant la capacité de production durable de biométhane et en accélérant le déploiement de solutions fondées sur l'hydrogène renouvelable, tout en garantissant une valorisation durable de la biomasse. L'électrification des grands axes ferroviaires, soutenue par des fonds de l'Union, est déjà en cours ou prévue, mais celle de l'ensemble du réseau contribuerait à accélérer la décarbonation des transports. Déjà élevées, les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont continué d'augmenter ces dernières années, en raison de l'utilisation intensive de véhicules généralement peu économes en carburant. L'Estonie est l'un des rares États membres qui ne prélèvent pas de taxes annuelles sur les véhicules routiers tels que les voitures particulières et les camionnettes. Une augmentation des incitations visant à encourager le renouvellement du parc de véhicules par des véhicules moins polluants favoriserait la transition vers des modes de transport plus écologiques. Au besoin, des garanties appropriées pourraient atténuer l'incidence sur les propriétaires de véhicules à faibles revenus. La consommation d'énergie pourrait être réduite au moyen de rénovations visant à améliorer l'efficacité des bâtiments selon une approche intégrée, avec notamment des installations d'énergie renouvelable et des systèmes de chauffage et d'alimentation électrique combinés. Une nouvelle révision à la hausse des ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de déploiement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique sera nécessaire pour atteindre les objectifs du paquet "Ajustement à l'objectif 55".

- (28) Étant donné que l'accélération de la transition vers l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts d'ajustement importants dans certains secteurs, l'Estonie peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Elle peut également recourir au Fonds social européen plus, établi par le règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil²⁰, pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.

²⁰ Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) n° 1296/2013 (JO L 231 du 30.6.2021, p. 21).

- (29) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis²¹ est exprimé dans la recommandation figurant au point 1.
- (30) 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 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation pour la zone euro de 2022. Pour l'Estonie, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1, 2 et 3,

RECOMMANDE que l'Estonie s'attache, en 2022 et 2023:

1. en 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre, compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union; pour la période postérieure à 2023, à mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme;
2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 29 octobre 2021; à présenter les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue de finaliser les négociations avec la Commission et d'entamer ensuite leur mise en œuvre;

²¹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

3. à renforcer la protection sociale, y compris en étendant la couverture des prestations de chômage, en particulier pour les personnes occupant des emplois de courte durée ou de nature atypique; à rendre les soins de longue durée plus abordables et à en améliorer la qualité, notamment en garantissant leur financement efficace et en intégrant les services de santé et sociaux;
4. à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à diversifier les importations de combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies durables, notamment en rationalisant encore les procédures d'autorisation, en garantissant une capacité suffisante des interconnexions et en renforçant le réseau électrique national; à améliorer l'efficacité énergétique, notamment celle des bâtiments, afin de réduire la consommation d'énergie; à intensifier les efforts visant à améliorer la durabilité du système de transport, notamment au moyen de l'électrification du réseau ferroviaire et en augmentant les incitations favorisant l'adoption de transports durables et moins polluants, y compris le renouvellement du parc de véhicules routiers.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président/La présidente
