

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

**concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2011 et portant avis du Conseil  
concernant le programme de stabilité de l'Estonie pour la période 2011-2015**

(2011/C 213/02)

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 économiques <sup>(1)</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres <sup>(2)</sup>, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui consacre l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et marque le début du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite

de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes, à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 29 avril 2011, l'Estonie a présenté son programme de stabilité pour 2011, qui couvre la période 2011-2015, et son programme national de réforme pour 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) L'Estonie a été particulièrement touchée par la crise financière mondiale, qui a amplifié le retournement du marché immobilier intérieur et de la consommation, jusqu'alors en pleine expansion. La perte cumulée de PIB s'est élevée à 19 % en 2008-2009 et le taux de chômage a quasiment quadruplé, pour atteindre 16,8 % en 2010. Toutefois, l'économie a rapidement rebondi et la croissance du PIB réel devrait s'accélérer dans les années à venir. Les exportations ont constitué le principal moteur de la relance, mais la demande intérieure progresse également, principalement grâce à la vigueur de l'investissement. L'amélioration des perspectives de croissance a donné une impulsion positive au marché du travail. Le taux d'emploi a récemment enregistré une nette augmentation, bien que le chômage de longue durée reste élevé. Si l'inflation s'est accélérée par rapport à l'année dernière, elle devrait ralentir en raison de l'évolution des cours mondiaux des matières premières.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est plausible. La stratégie budgétaire à moyen terme du programme de stabilité consiste à atteindre l'équilibre structurel, qui constitue l'objectif à moyen terme, d'ici à 2013, et à le maintenir pendant le reste de la période du programme de stabilité, en visant à dégager des excédents structurels en 2013 et au-delà. La position budgétaire globale des administrations publiques devrait devenir excédentaire en 2013, tandis que le déficit nominal à court terme devrait se détériorer quelque peu en raison

<sup>(1)</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>(2)</sup> Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

de l'incidence ponctuelle des investissements environnementaux en matière de crédits carbone. L'ajustement budgétaire du programme de stabilité repose sur une modération des dépenses de consommation des administrations publiques. Le programme de stabilité fournit un certain nombre d'informations concernant les mesures destinées à atteindre la position visée, et les antécédents positifs de l'Estonie réduisent le risque de non réalisation des objectifs budgétaires. En particulier, les réformes envisagées recherchent des gains d'efficacité dans plusieurs domaines, comme l'enseignement ou les politiques actives du marché du travail. Ainsi, les risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires semblent donc s'équilibrer. Il sera néanmoins important, pour les budgets à venir, de fournir les éléments essentiels des mesures qui permettront d'améliorer encore l'efficacité des dépenses publiques afin d'étayer la mise en œuvre du programme de stabilité.

- (9) Le chômage de longue durée reste élevé et les taux de chômage sont assez persistants et variables d'une région à l'autre. Malgré des hausses considérables depuis 2009, le taux de financement des politiques actives du marché du travail reste l'un des plus faibles de l'Union, ce qui signifie qu'une part limitée de chômeurs bénéficient d'un soutien actif. La relative souplesse du marché du travail estonien a été renforcée par la décision de reporter à 2013 l'extension, prévue dans le paquet législatif relatif à l'emploi, de la couverture des prestations de l'assurance chômage. Malgré cette flexibilité, les prélèvements obligatoires sur les revenus du travail en Estonie sont relativement élevés, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives pour l'offre et la demande de main-d'œuvre. Ce problème est d'autant plus préoccupant compte tenu du taux de chômage élevé chez les jeunes et les personnes peu qualifiées, qui sont exposés au risque de pauvreté. Les réformes envisagées pour réduire les cotisations sociales sont pertinentes, mais doivent être mises en œuvre parallèlement à un renforcement de la position budgétaire. Des gains d'efficacité pourraient être réalisés grâce à un examen plus strict des ressources afin de mieux cibler d'autres prestations.
- (10) L'intensité de consommation de ressources en Estonie figure parmi les plus élevées de l'Union. Cela s'explique en partie par une structure de production concentrée sur des secteurs et industries à forte consommation d'énergie. Un autre facteur déterminant est le faible niveau d'efficacité énergétique enregistré au niveau sectoriel. Dans son programme national de réforme, l'Estonie fixe un objectif national en matière d'économies d'énergie de 9 % pour 2016 par rapport aux projections (16 % pour 2020 selon le programme national de réforme). En outre, peu d'informations ont été communiquées sur les modalités et le calendrier de mise en œuvre des mesures correspondantes, et sur leurs résultats escomptés. Il reste donc une marge d'amélioration de l'efficacité énergétique. Le renforcement de l'efficacité énergétique pourrait non seulement influencer positivement sur l'environnement et sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique, mais aussi réduire les pressions inflationnistes et améliorer la compétitivité des coûts.
- (11) Bien qu'une proportion importante de la population soit titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur, la

poursuite de la réforme du système éducatif à tous les niveaux pourrait contribuer à combler les déficits de compétences, à rationaliser le nombre d'écoles et d'établissements d'enseignement supérieur, et à remédier au problème de la trop faible place accordée à la formation professionnelle, qui se traduit par un grand pourcentage de la population dépourvue de qualifications professionnelles. Compte tenu de l'évolution démographique actuelle, l'amélioration de la qualité du capital humain est un élément important pour stimuler la croissance potentielle à moyen terme. En particulier, un recentrage de l'enseignement supérieur sur les domaines qui revêtent une importance capitale pour l'économie (par exemple l'ingénierie) pourrait appuyer le rééquilibrage en cours vers les secteurs des biens échangeables. La mise en œuvre de la réforme de l'enseignement devrait également contribuer à renforcer l'efficacité du secteur public, car le système actuel de gestion de l'enseignement est trop fragmenté au niveau local, ce qui porte préjudice à la fois à l'efficacité des subventions et à la qualité des services.

- (12) L'Estonie a souscrit un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements comprennent des mesures visant à favoriser la viabilité des finances publiques, l'emploi et la compétitivité. Sur le plan budgétaire, le pacte vise à atteindre l'équilibre budgétaire d'ici à 2013 et à dégager un excédent d'ici à 2014; à insérer une obligation d'équilibre budgétaire du secteur public dans la législation de base régissant l'établissement du budget; et à entamer la réforme des régimes spéciaux de retraite. Pour promouvoir l'emploi, des incitations fiscales sont envisagées. En ce qui concerne la compétitivité, les mesures proposées portent essentiellement sur l'innovation, l'enseignement supérieur et la réforme du service public. Les engagements figurant dans le pacte reflètent l'agenda du programme national de réforme. La réalisation des objectifs définis dans le pacte serait servie par des mesures supplémentaires concernant le renforcement des politiques liées au marché du travail, l'utilisation efficace des ressources et le marché de l'énergie. Les engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus ont été évalués et pris en considération dans les recommandations.
- (13) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme ainsi que les engagements pris dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Estonie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Elle estime que, si les mesures destinées à atteindre la position budgétaire visée doivent certes être précisées dans les budgets à venir, les antécédents positifs de l'Estonie réduisent le risque de non-réalisation des objectifs budgétaires. Il conviendrait de prendre des mesures supplémentaires visant à renforcer les politiques du marché du travail, à créer de meilleures incitations au travail et à améliorer le capital humain grâce à une vaste réforme du système éducatif, ainsi que d'autres mesures concernant l'utilisation efficace des ressources et le marché de l'énergie.

(14) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Estonie pour 2011, et la recommandation figurant au point 1) ci-dessous, en particulier, reflète son avis <sup>(1)</sup>. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de l'Estonie,

RECOMMANDE que l'Estonie s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. dégager un excédent structurel en 2013 au plus tard, tout en veillant à ce que le déficit ne dépasse pas 2,1 % du PIB en 2012, par un contrôle strict des dépenses et par une efficacité renforcée des dépenses publiques;
2. prendre des mesures visant à soutenir la demande de main-d'œuvre et à réduire le risque de pauvreté, en réduisant les charges fiscales et sociales par des mesures budgétairement neutres, ainsi qu'en améliorant l'efficacité des politiques actives du marché du travail, en ce compris par des mesures visant les jeunes et les chômeurs de longue durée, en particulier dans les régions où le taux de chômage est élevé;

3. veiller à la mise en œuvre des incitations prévues à la réduction de l'intensité énergétique et au renforcement de l'efficacité énergétique de l'économie, en ciblant plus particulièrement les secteurs du bâtiment et des transports, notamment en assurant un meilleur fonctionnement des marchés;

4. parallèlement à la mise en œuvre de la réforme du système éducatif, donner la priorité à des mesures visant à améliorer la disponibilité de l'enseignement préscolaire, et améliorer la qualité et la disponibilité de l'enseignement professionnel. Axer davantage les résultats de l'enseignement sur les besoins du marché du travail et permettre aux travailleurs peu qualifiés d'avoir accès à l'apprentissage tout au long de la vie.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

*Par le Conseil*

*Le président*

J. VINCENT-ROSTOWSKI

---

<sup>(1)</sup> Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.