COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 407 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2014

{SWD(2014) 407 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2014

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[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne[2],

vu les résolutions du Parlement européen[3],

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 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 porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, 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, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union et de la zone

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] COM(2014) 407 final.
[3] P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.

(4) Le 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Estonie pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de l'Estonie pour la période 2012-2017. Le 15 novembre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013[4], la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de l'Estonie pour 2014[5].

(5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[6], qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[7], dans lequel l'Estonie n'a pas été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(6) Le 20 décembre 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(7) Le 8 mai 2014, l'Estonie a présenté son programme national de réforme pour 2014 et, le 29 avril 2014, son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) La stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité pour 2014 a pour objectif d'atteindre l'objectif à moyen terme et de constituer des réserves budgétaires suffisantes pour des périodes difficiles sur le plan économique. Le programme confirme l'objectif à moyen terme précédent – à savoir enregistrer un excédent structurel – qui va au-delà de ce qu'impose le pacte de stabilité et de croissance. Le solde structurel recalculé de l'Estonie devrait se dégrader de 0,1 point de PIB en 2014 et s'écarter ainsi de la trajectoire d'ajustement requise, avant de regagner 0,4 point de PIB en 2015 et de rester proche de l'équilibre en 2016-2017. En outre, le programme laisse entrevoir que le pays risque de s'écarter du critère des dépenses en 2014 et de s'en écarter de manière importante en 2015. Globalement, la trajectoire d'ajustement prévue afin d'atteindre l'objectif à moyen terme présente des risques quant au respect des exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires du programme, qui n'a pas été approuvé par une entité indépendante, est plausible et concorde largement avec les prévisions établies au printemps 2014 par la Commission. Selon celles-ci, le déficit structurel devrait s'aggraver de 0,1 % du PIB en 2014, ce qui aboutirait à un dérapage de 0,3 % du PIB par rapport à l'ajustement requis et à un écart important dans le cas d'une évaluation sur deux ans. En 2015, la Commission prévoit une nouvelle détérioration du solde structurel de 0,2 % du PIB, ce qui laisse donc présager que l'Estonie s'écarterait de manière significative de l'ajustement

[4] JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.
[5] C(2013) 8002 final.
[6] COM(2013) 800 final.
[7] COM(2013) 790 final.

nécessaire pour atteindre l'objectif à moyen terme. Un écart important est également attendu par rapport au critère des dépenses sur la période 2014-2015. Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité pour 2014, conformément au règlement (CE) n° 1466/97, et sur la base des prévisions de la Commission, le Conseil est d'avis que le pays risque de s'écarter de manière significative de l'objectif à moyen terme en 2014 et 2015. La réglementation relative au solde structurel adoptée pour se conformer au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance est entrée en vigueur le 23 mars 2014 avec la nouvelle loi estonienne sur le budget de l'État, mais elle doit encore être complétée par un renforcement de la nature contraignante des objectifs de dépenses pluriannuels.

(9) En ce qui concerne le marché du travail, des progrès notables ont été accomplis dans la réduction du chômage des jeunes et du chômage de longue durée. Une attention particulière doit être accordée aux mesures prévoyant des incitations au travail pour les travailleurs à bas salaire. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour remédier aux pénuries croissantes de main-d'œuvre, notamment celles dues aux sorties du marché du travail liées au vieillissement et à des problèmes de santé et d'incapacité. Il est par conséquent extrêmement important d'adopter et de mettre en œuvre en temps utile la réforme concernant la capacité de travail, tout en veillant à ce que les services de soutien soient disponibles. Le rapport coût/efficacité des dépenses liées à la politique familiale pourrait être encore amélioré, notamment en réaffectant les financements prévus pour l'allocation parentale à des mesures telles que les services de garde d'enfant. Cela devrait favoriser le retour anticipé des femmes sur le marché du travail et réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, qui reste élevé. Il convient d'intensifier les efforts visant à encourager l'esprit d'entreprise et la création d'emplois dans les régions situées loin de Tallinn et de Tartu afin d'éviter une augmentation du différentiel de développement économique et de réduire le chômage, en particulier chez les personnes peu qualifiées.

(10) Dans le domaine de l'enseignement et de la formation, des réformes visant à aligner l'enseignement sur les exigences du marché du travail ont été adoptées récemment. Il y a lieu d'aller plus loin pour faciliter la transition de l'école au monde du travail. Des mesures systématiques, qui mobiliseront en particulier les partenaires sociaux, seront requises pour accroître la participation à l'enseignement et à la formation professionnels ainsi qu'à la formation par le travail, notamment les contrats d'apprentissage. Afin de parvenir aux niveaux de qualification, de recyclage et de mise à niveau indispensables, en particulier pour les personnes se trouvant dans une position vulnérable vis-à-vis du marché du travail, la mise en œuvre de la stratégie en matière d'apprentissage tout au long de la vie nécessitera une action soutenue. Un cadre pour la spécialisation intelligente a été défini: il englobe la stratégie en faveur de l'esprit d'entreprise et de la croissance et la stratégie en matière de recherche, de développement et d'innovation et met l'accent sur des priorités communes tout en renforçant la spécialisation thématique. Compte tenu de la taille modeste de l'économie, il convient de poursuivre l'internationalisation du système de recherche et développement et d'innovation, auquel des priorités devraient être fixées.

(11) L'intensité de consommation de ressources de l'Estonie continue à être très élevée. Des progrès ont été faits dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments publics, mais les efforts doivent être maintenus et accrus, notamment dans les secteurs résidentiel et industriel. Si des progrès considérables ont été accomplis en matière de gestion et de mise en décharge des déchets, il convient d'assurer la pérennité du recyclage d'un point de vue économique. Des mesures prévues dans le

plan de développement des transports doivent être mises en œuvre notamment pour permettre à l'Estonie de limiter les émissions de CO_2 dans le secteur non couvert par le SEQE. L'efficacité énergétique du transport de marchandises peut être améliorée en déployant des modes de transport plus durables. L'utilisation des transports publics peut être encore accrue en développant la complémentarité des réseaux régionaux et les interconnexions entre les transports routier et ferroviaire de passagers. L'usage des véhicules privés augmente, alors que l'âge moyen du parc de véhicules de tourisme est presque le double de la moyenne de l'Union et que les véhicules neufs figurent parmi les plus polluants de l'Union. Un renforcement substantiel des mesures d'incitation environnementales, y compris de nature fiscale, est nécessaire. Même si des mesures prometteuses ont été prises en matière de connexions énergétiques transfrontières, l'établissement d'une interconnexion complète du marché estonien de l'énergie avec l'Union demandera du temps et des investissements.

(12) L'accentuation des écarts régionaux, conjuguée à des tendances démographiques négatives, à des inefficacités et à un manque de coopération entre les collectivités locales, entrave le potentiel de développement de l'Estonie. Ce phénomène révèle en partie le décalage persistant entre la capacité budgétaire des petites collectivités locales et les responsabilités qui leur incombent, ainsi que l'ampleur limitée des économies d'échelle qu'elles peuvent réaliser. Des services publics de qualité plus efficaces et plus accessibles au niveau local, fondés sur des domaines de services et des normes de services minimales, en particulier dans les transports, les soins de longue durée, l'éducation de la petite enfance et les services sociaux, constituent une condition sine qua non pour que mesures d'activation et mesures en faveur du marché du travail portent leurs fruits.

(13) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Estonie. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. 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 européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(14) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Estonie et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[8].

(15) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. L'Estonie devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que l'Estonie s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à renforcer les mesures budgétaires pour 2014 eu égard à l'apparition d'un décalage à hauteur de 0,3 % du PIB, selon les prévisions du printemps 2014 de la Commission, qui laisse présager un risque d'écart important par rapport aux exigences du pacte de

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

stabilité et de croissance; en 2015, à renforcer sensiblement la stratégie budgétaire pour garantir la réalisation de l'objectif à moyen terme et s'y maintenir ensuite; à compléter la règle budgétaire par des règles de dépenses pluriannuelles plus contraignantes au titre du cadre budgétaire à moyen terme et à continuer d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques;

2. à améliorer les incitations au travail par des mesures axées sur les travailleurs à faibles revenus; à orienter les efforts d'activation vers les personnes les plus éloignées du marché du travail, en particulier en veillant à ce que la réforme sur la capacité de travail soit adoptée et mise en œuvre en temps utile; à augmenter l'efficacité, y compris sur le plan économique, de la politique familiale, tout en améliorant la disponibilité et l'accessibilité des services de garde d'enfant; à déployer des mesures coordonnées visant à favoriser le développement économique et l'esprit d'entreprise dans les régions confrontées à un taux de chômage élevé;

3. à assurer l'adéquation des systèmes d'enseignement et de formation au marché du travail, à améliorer le niveau des compétences et qualifications en étoffant les mesures d'apprentissage tout au long de la vie et en augmentant systématiquement la participation à l'enseignement et à la formation professionnels, y compris aux contrats d'apprentissage; à intensifier encore la fixation de priorités et la spécialisation dans les systèmes de recherche et d'innovation et à renforcer la coopération entre les entreprises, les établissements d'enseignement supérieur et les instituts de recherche afin de contribuer à la compétitivité internationale;

4. à redoubler d'efforts pour améliorer l'efficacité énergétique, en particulier dans les bâtiments résidentiels et industriels; à renforcer considérablement les mesures d'incitation environnementales dans le secteur des transports afin de contribuer à une mobilité moins gourmande en ressources; à poursuivre le développement des connexions transfrontières avec les États membres voisins afin de diversifier les sources d'énergie et à stimuler la concurrence grâce à une plus forte intégration des marchés énergétiques de la Baltique;

5. à mieux équilibrer les ressources des collectivités locales par rapport aux responsabilités qui leur incombent; à améliorer l'efficacité de ces collectivités et à assurer la fourniture de services publics de qualité au niveau local, en particulier de services sociaux complétant les mesures d'activation.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président