



Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 406 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2018

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 européenne²,

vu les résolutions du Parlement européen³,

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2018 de coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Estonie n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 406 final.

³ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Estonie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la politique économique de la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations ci-dessous et, en particulier, de la première.
- (3) Le rapport 2018 pour l'Estonie⁴ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par l'Estonie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que l'Estonie ne connaît pas de déséquilibres macroéconomiques.
- (4) Le 26 avril 2018, l'Estonie a présenté son programme national de réforme pour 2018 et son programme de stabilité pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁶.
- (6) L'Estonie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Le gouvernement prévoit de passer d'un déficit des administrations publiques de 0,3 % du PIB en 2017 à un excédent de 0,2 % du PIB en 2018 et de 0,5 % du PIB en 2019, et de se diriger ultérieurement vers l'équilibre budgétaire. Son objectif budgétaire à moyen terme est un déficit structurel de 0,5 % du PIB. Selon le programme de stabilité pour 2018, le déficit structurel recalculé⁷ devrait s'élever à 0,8 % du PIB en 2018, à 0,4 % du PIB en 2019 et rester léger par la suite. Le ratio de la dette publique au PIB devrait rester sous la barre des 9 % du PIB en 2018 et 2019, pour tomber à 5,3 % du PIB d'ici à 2022. Le scénario macroéconomique sur lequel s'appuient ces projections budgétaires est optimiste. Les risques négatifs liés aux hypothèses de rendement ont trait principalement à certaines des mesures qui ne sont pas bien précisées, portant sur toutes les années jusqu'à l'horizon du programme.

⁴ SWD(2018) 205 final.

⁵ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (7) En 2018, il a été recommandé à l'Estonie de rester au niveau de l'objectif budgétaire à moyen terme. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques primaires nettes⁸ de 6,1 %, ce qui correspond à une détérioration autorisée du solde structurel de 0,2 % du PIB. Sur la base des prévisions du printemps 2018 de la Commission, il existe un risque d'écart par rapport à cette exigence en 2018. En 2019, vu l'écart de production prévu de 2,7 % pour l'Estonie et la croissance prévue du PIB inférieure au taux estimé de croissance potentielle, le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas excéder 4,1 %, ce qui correspond à l'ajustement structurel de 0,6 % du PIB découlant de la matrice d'exigences au titre du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base des prévisions du printemps 2018 de la Commission, à politiques inchangées, il existe un risque d'écart par rapport à cette exigence en 2019, ainsi que pour les années 2018 et 2019 prises ensemble. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que l'Estonie doit être prête à prendre des mesures supplémentaires pour respecter ses obligations en 2018 et en 2019.
- (8) L'Estonie continue d'éprouver de grandes difficultés à fournir un filet de sécurité sociale plus approprié soutenu par une meilleure prestation de services. L'Estonie dépense moins dans le domaine de la protection sociale (environ 16 % du PIB) que la moyenne de l'Union européenne (environ 28 % du PIB). L'incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté s'améliore, mais reste faible et inférieure à la moyenne de l'Union européenne. L'Estonie affiche toujours un taux de risque de pauvreté élevé, en particulier parmi les personnes handicapées, les ménages sans emploi et les personnes âgées, surtout celles qui vivent seules. Les inégalités de revenus, qui atteignaient 5,6 % en 2016, restent plus élevées que la moyenne de l'Union européenne (5,2 % en 2016), malgré de récentes améliorations. Des mesures ont été prises pour fournir aux familles nombreuses des allocations familiales appropriées, ce qui a permis d'encore réduire la pauvreté relative parmi les enfants. Le niveau d'allocation de revenu minimum a été augmenté et des incitations au retour au travail ont été mises en place. Le versement d'une allocation de 115 EUR aux personnes isolées percevant une retraite modeste a été un premier pas pour remédier au taux de risque de pauvreté très élevé que présente ce groupe. L'écart de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale entre les personnes handicapées et celles qui ne le sont pas (20,9 % en 2016) était également plus élevé que la moyenne de l'Union européenne (10,1 %). Le financement des services de soins de longue durée ne répond pas aux besoins d'une population vieillissante. Les effets de la réforme administrative en cours sur la fourniture de services de qualité ne sont pas encore connus.
- (9) L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, qui s'élève à 25,3 %, bien qu'en baisse, reste l'un des plus élevés de l'Union européenne. Les récents changements apportés au système de congés parentaux et de prestations parentales favorisent l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Ces changements devraient inciter les femmes à reprendre le travail plus rapidement et ainsi contribuer à réduire l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes en Estonie. Ils seront mis en œuvre entre 2018 et 2020. La proposition relative à la deuxième phase de la

⁸ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de 4 ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

réforme du congé parental est en cours d'examen. Eu égard aux taux de syndicalisation très faibles, le dialogue continu avec les partenaires sociaux et le renforcement de leurs capacités restent importants dans ce contexte, mais pas seulement. Les modifications de la loi sur l'égalité des sexes en vue d'améliorer la transparence salariale doivent encore être adoptées et, une fois qu'elles l'auront été, ne s'appliqueront qu'aux entités du secteur public. Un outil d'analyse des différences salariales entre les femmes et les hommes ne devrait pas être mis au point avant 2019.

- (10) La lente croissance de la productivité en Estonie est liée à ses performances modestes dans les domaines de la recherche, des technologies et de l'innovation. Avec moins de 0,5 % des entreprises estoniennes qui ont fait état d'activités de recherche en 2016, l'intensité de recherche et développement des entreprises ne représente que 0,7 % du PIB, soit la moitié de la moyenne de l'UE, qui est de 1,3 %. En outre, plusieurs indicateurs mesurant l'innovation — comme le nombre de petites et moyennes entreprises qui créent de nouveaux produits et processus ou innove en interne — ont fortement diminué ces dernières années. Si l'économie compte certaines activités à haute valeur ajoutée et à forte intensité de connaissances, l'intensité de recherche et développement, les relations entre le monde de l'entreprise et le monde scientifique et la capacité technologique et d'innovation des entreprises restent faibles. Les dépenses publiques en matière de recherche, de technologies et d'innovation ont toujours été supérieures à la moyenne de l'Union européenne. Toutefois, la fixation des priorités dans le domaine de la recherche publique est insuffisante et pose problème. L'Estonie a pris plusieurs mesures pour stimuler les performances de l'économie en matière de recherche et d'innovation, mais en tirer le maximum n'est pas chose aisée.
- (11) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Estonie, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2018 et le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à l'Estonie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Estonie, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (12) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2018 et son avis⁹ est pris en compte en particulier dans la première recommandation ci-dessous,

RECOMMANDE que l'Estonie s'attache, au cours de la période 2018-2019:

1. à garantir que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel de 0,6 % du PIB par an; à améliorer l'efficacité du filet de sécurité sociale, en particulier pour les personnes âgées et les personnes handicapées; à prendre des mesures pour réduire l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, notamment en améliorant la transparence des salaires dans le secteur privé;

⁹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

2. à promouvoir la recherche et l'innovation, en particulier en prévoyant des incitations efficaces pour un élargissement de la base d'innovation.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président