



Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 506 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2019 et portant avis du
Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2019**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2019

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) Le 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux, dont l'adoption a été proclamée 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, 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'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, 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) 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 zone euro, telle qu'elle ressort de la recommandation figurant au point 3 ci-après. En particulier, les mesures orientant la politique économique liée à l'investissement vers les domaines définis contribueront à donner suite à la deuxième recommandation concernant la zone euro pour ce qui est du soutien à l'investissement.
- (3) Le rapport 2019 pour l'Estonie² a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par l'Estonie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que l'Estonie avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 30 mai 2019, l'Estonie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et, le 30 avril 2019, son programme de stabilité pour 2019.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil³, 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 ESI et une bonne gouvernance économique⁴.
- (6) L'Estonie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Le programme de stabilité pour 2019 a été soumis dans l'hypothèse de politiques inchangées. Le gouvernement prévoit de passer d'un déficit des administrations publiques de 0,6 % du PIB en 2018 à un déficit de 0,2 % du PIB en 2019, de 0,3 % du PIB en 2020 et de 0,7 % du PIB d'ici 2022. Sur la base du solde structurel recalculé⁵, l'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à un déficit de 0,5 % du PIB en termes structurels, ne devrait pas être atteint au cours de la période couverte par le programme de stabilité pour 2019. Le ratio dette publique/PIB devrait diminuer pour atteindre 5,3 % du PIB d'ici 2022. Le scénario macroéconomique sous-tendant ces projections budgétaires est favorable. Les mesures requises pour atteindre les objectifs prévus en matière de déficit n'ont pas été précisées, ce qui fait peser un risque sur les hypothèses de rendement.

² SDW(2019) 1005 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à l'Estonie de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes⁶ ne dépasse pas 4,1 % en 2019, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Compte tenu des prévisions de l'automne 2018 de la Commission, qui tablaient sur une situation plus proche de l'objectif à moyen terme en 2019, et conformément aux règles de dégel de l'ajustement requis, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 4,9 %, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,3 % du PIB en 2019. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart important en 2019 par rapport à l'ajustement demandé.
- (8) En 2020, vu l'écart de production anticipé de 2,7 % du PIB et la croissance prévue du PIB inférieure au taux estimé de croissance potentielle, le taux de croissance nominale 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 arrêtée d'un commun accord au titre du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important en 2020 par rapport à l'ajustement demandé. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises dès 2019 afin de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (9) Prévenir le blanchiment de capitaux est devenu une priorité pour l'Estonie à la suite de vastes scandales dans ce domaine. L'Estonie a renforcé son cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et la proportion de dépôts de non-résidents dans le secteur bancaire estonien s'est considérablement réduite. Toutefois, des défis subsistent. Alors que le gouvernement estonien a mis en place des mesures supplémentaires et des lignes directrices sur la manière de renforcer encore la prévention dans ce domaine, le Parlement estonien n'a pas encore adopté une initiative législative visant à accroître les capacités de la surveillance anti-blanchiment. Une attention particulière devra être accordée à la mise en œuvre de ces mesures une fois qu'elles auront été adoptées.
- (10) Les pénuries et inadéquations de compétences font partie des principaux obstacles à l'investissement des entreprises et limitent l'amélioration des gains de productivité. Ces dernières années, l'Estonie a mis en œuvre des réformes globales, mais l'évolution du marché du travail et le recul de la population en âge de travailler constituent des défis à long terme pour le système d'enseignement et de formation. Parmi ces défis figurent un taux toujours élevé de décrochage scolaire et une réorganisation incomplète du réseau scolaire; l'adéquation insuffisante de l'enseignement supérieur et de l'enseignement et de la formation professionnels aux besoins du marché du travail; ainsi que le vieillissement du corps enseignant et le faible attrait de la profession. Même si la participation à l'éducation et à la formation des adultes s'améliore, le renforcement des compétences et la reconversion de la main-d'œuvre ne sont pas assez rapides pour s'adapter à l'évolution du marché du travail. Le manque de capacité d'innovation est au cœur des besoins en compétences recensés. En dépit du

⁶ 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 au titre de la loi sont prises en compte. Les mesures ponctuelles en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses sont déduites.

pourcentage élevé de spécialistes des technologies de l'information et de la communication, les entreprises offrent peu de formations aux compétences numériques. Améliorer l'adéquation aux besoins du marché du travail du système d'éducation et de formation, y compris en investissant dans l'orientation professionnelle, en luttant contre le décrochage scolaire et en anticipant mieux les besoins en compétences, permettrait de s'assurer que les personnes disposent des compétences requises. En outre, l'amélioration des conditions de travail des enseignants, de la qualité de l'enseignement et des politiques éducatives en réponse aux évolutions démographiques et économiques renforcerait les capacités du système d'éducation et de formation.

- (11) Malgré des améliorations, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités de revenus restent élevées, en particulier parmi les personnes âgées. En 2017, environ 42 % des personnes âgées de 65 ans et plus étaient menacées de pauvreté et d'exclusion sociale, contre 15 % en moyenne dans l'Union européenne. Les prestations sociales ne permettent toujours pas de réduire la pauvreté et le filet de sécurité sociale est faible. L'offre de services sociaux de bonne qualité et abordables est entravée par le manque de coordination entre les services sociaux et de santé et par de grandes disparités dans la capacité des municipalités à identifier les besoins en la matière et à y répondre. En outre, les particuliers doivent prendre en charge une grande partie des coûts des services fournis par les autorités. Les dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée en Estonie représentaient moins de la moitié de la moyenne de l'UE (0,6 % du PIB contre 1,6 % du PIB en 2016). Il n'existe pas de mesures préventives ni de système de soutien permettant d'alléger la charge pesant sur les aidants non professionnels. La proportion de personnes ayant des besoins médicaux non satisfaits reste l'une des plus élevées de l'UE (11,7 %), ce qui dénote des problèmes d'accessibilité et d'efficacité du système de soins de santé. Ces défis mettent en évidence la nécessité de fournir des services sociaux et de santé abordables et de bonne qualité de manière intégrée et d'élaborer un cadre global pour les soins de longue durée. Des investissements favorisant l'inclusion sociale, y compris dans les infrastructures sociales, favoriseraient une croissance inclusive.
- (12) L'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, qui était de 25,6 % en 2017, demeure parmi les plus élevés de l'Union et s'est légèrement creusé par rapport à l'année précédente. En outre, l'incidence de la parentalité sur l'emploi des femmes est nettement supérieure à la moyenne de l'Union (25,2 % contre 9,0 %). Les longs congés parentaux entraînent souvent une progression de carrière plus lente pour les femmes. Les femmes tendent à travailler dans des secteurs et des professions moins bien rémunérés, même si leur niveau d'éducation est plus élevé que celui des hommes. De récentes mesures ont assoupli le système de congés parentaux et de prestations parentales afin de faciliter le retour des parents sur le marché du travail. Le recours aux services de garde d'enfants s'accroît. Toutefois, des facteurs tels que l'activité économique, la profession, l'âge, l'expérience professionnelle ou le temps de travail n'expliquent qu'en partie l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, laissant un écart inexpliqué de 20 % par rapport à la moyenne de l'UE de 11,5 %. La transparence des rémunérations pourrait aider à mieux comprendre les raisons de cet écart salarial élevé entre les hommes et les femmes. La poursuite des investissements dans les services d'accueil des enfants et des mesures actives du marché du travail contribueraient à encourager l'emploi des femmes. En outre, il est important, dans un contexte plus large, de dialoguer avec les partenaires sociaux et de renforcer leurs capacités.

- (13) L'Estonie est un pays périphérique à faible densité de population: il est donc essentiel qu'il dispose d'un système de transport performant et interconnecté pour ses activités économiques et ses exportations. Les infrastructures de transport estoniennes sont confrontées à certaines déficiences en termes de connectivité et de durabilité. Le transport ferroviaire et le transport intermodal restent sous-développés. En outre, les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont augmenté ces cinq dernières années. De nouvelles solutions innovantes et durables pourraient contribuer à résoudre les problèmes d'encombrement de la circulation et de transport public. Il est essentiel de synchroniser le réseau électrique de l'Estonie avec le réseau européen continental pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité dans l'ensemble de la région de la Baltique. Des investissements dans les infrastructures contribueraient à améliorer la compétitivité des entreprises estoniennes.
- (14) En raison des faibles niveaux d'investissement dans la recherche et le développement, en particulier dans le secteur privé, la productivité de l'Estonie accuse un certain retard. Alors qu'en 2017, les dépenses publiques consacrées à la recherche et au développement étaient légèrement inférieures à la moyenne de l'UE, l'investissement des entreprises n'était que de 0,61 % du PIB, soit environ la moitié de la moyenne de l'UE. Seule une faible proportion d'entreprises, en particulier parmi les PME, font état d'activités de recherche et d'innovation. Les dépenses d'innovation hors recherche et développement diminuent et la collaboration entre le monde scientifique et les entreprises est peu développée. Certains de ces facteurs freinent les résultats du pays en matière d'innovation et sa productivité. Des investissements plus ciblés dans la recherche, le développement et l'innovation, y compris dans la numérisation et l'automatisation des entreprises, augmenteraient la productivité et la compétitivité de l'Estonie. À cette fin, il faudrait aussi mieux définir les priorités de recherche dans les domaines pertinents pour l'économie. Les autorités estoniennes ont élaboré et mis en œuvre plusieurs mesures pour remédier aux lacunes du système de recherche et d'innovation, mais leur incidence reste limitée à ce jour.
- (15) Des défis subsistent dans les domaines de l'efficacité des ressources et de l'énergie. Les performances de l'Estonie en matière d'éco-innovation ne reflètent pas pleinement le potentiel du pays et son score composite en matière d'éco-innovation, qui est de 60, est inférieur de 40 % à la moyenne de l'UE. En dépit de certaines améliorations ces dernières années, le pays affiche des résultats trois fois inférieurs à la moyenne de l'UE en ce qui concerne la productivité des ressources, et l'écart avec le reste de l'UE se creuse. Seule une petite proportion des PME estoniennes prennent des mesures pour améliorer leur efficacité dans l'utilisation des ressources et devenir plus écologiques. En outre, l'économie est très énergivore, les niveaux de consommation d'énergie étant nettement supérieurs à la moyenne de l'UE. Toutes les régions estoniennes accusent un retard dans l'amélioration de l'efficacité des ressources et de l'énergie. À 0,4 %, l'Estonie est bien en deçà de ses objectifs nationaux de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports. Encourager l'efficacité de l'utilisation des ressources et l'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur du bâtiment, et soutenir l'économie circulaire, y compris en augmentant les investissements, contribuerait à rendre l'économie plus compétitive et plus durable.
- (16) Les procédures d'insolvabilité en Estonie durent environ trois ans et le taux de recouvrement est légèrement supérieur à 40 %, ce qui piège la main-d'œuvre et les ressources financières dans les entreprises moins productives. Cela sape les incitations à investir et à financer des entreprises. Une réforme du cadre d'insolvabilité permettrait de raccourcir la durée des procédures d'insolvabilité et d'augmenter le taux

de recouvrement pour les créanciers. Elle pourrait notamment prévoir d'encourager le recours aux procédures de restructuration avant et après l'insolvabilité et de prévenir la distribution des actifs des entreprises.

- (17) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait aider à combler certaines lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport par pays⁷. Cela permettrait à l'Estonie d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales.
- (18) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Estonie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019 et le programme national de réforme pour 2019, 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 socioéconomique 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.
- (19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis⁸ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que l'Estonie s'attache, au cours de la période 2019-2020:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 4,1 % en 2020, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; à garantir la mise en œuvre et une surveillance efficace du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux;
2. à remédier aux pénuries de compétences et à favoriser l'innovation en améliorant les capacités du système d'éducation et de formation et son adéquation aux besoins du marché du travail; à améliorer l'adéquation du filet de sécurité sociale et l'accès à des services sociaux abordables et intégrés; à prendre des mesures pour réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, notamment en améliorant la transparence des rémunérations;
3. à axer la politique économique liée aux investissements sur des infrastructures durables en matière de transport et d'énergie, y compris les interconnexions, sur la promotion de la recherche et de l'innovation, ainsi que sur l'efficacité de l'utilisation des ressources et l'efficacité énergétique, en tenant compte des disparités régionales.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

⁷ SDW(2019) 1005 final.

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