



Bruxelles, le 20.5.2020  
COM(2020) 545 final

## **RAPPORT DE LA COMMISSION**

**Estonie**

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne**

# RAPPORT DE LA COMMISSION

## Estonie

### Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

#### 1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures de coordination des politiques qui sont nécessaires dans le cadre du pacte.

Selon les données communiquées par les autorités estoniennes le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat<sup>1</sup>, le déficit public de l'Estonie a atteint 0,3 % du PIB en 2019, et sa dette s'est établie à 8,4 % du PIB. Le programme de stabilité de l'Estonie pour 2020 anticipe un déficit de 10,1 % du PIB et une dette de 21,9 % du PIB.

Le déficit anticipé pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport afin d'analyser le respect par l'Estonie du critère de déficit prévu par le traité. Le critère de la dette peut être considéré comme rempli puisque le taux d'endettement est inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. Il tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>

**Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)**

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-0,5	-0,8	-0,6	-0,3	8,3	3,4
Critère de la dette	Dette publique brute	10,2	9,3	8,4	8,4	20,7	22,6

Source: Eurostat, prévisions du printemps 2020 de la Commission

## **2. CRITERE DU DEFICIT**

D'après les plans figurant dans son programme de stabilité pour 2020, l'Estonie devrait enregistrer cette année un déficit public de 10,1 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. La forte hausse du déficit est la conséquence de la mesure de relance à hauteur de 4,3 % du PIB planifiée ainsi que des effets de la crise économique.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité anticipé pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent quant à elles une contraction du PIB réel de 6,9 % en 2020.

Le dépassement anticipé de la valeur de référence de 3 % du PIB n'est pas temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit restera supérieur à cette valeur en 2021.

En résumé, le déficit anticipé pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement anticipé est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire, au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli, si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission et sur le programme de stabilité.

## **3. FACTEURS PERTINENTS**

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire fondamental à prendre en considération pour l'année 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse

très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également conduit à l'activation de la clause dérogatoire générale.

### **3.1. Pandémie de COVID-19**

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et de celle des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les pays ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et d'autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Conjuguées à la chute de l'activité économique, ces mesures contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

### **3.2 Situation économique à moyen terme**

Sur la base des prévisions du printemps 2020 de la Commission, le PIB réel de l'Estonie devrait diminuer d'environ 7 %, puis remonter rapidement en 2021. Parallèlement au choc subi par la demande intérieure, les exportations devraient pâtir d'une baisse de la demande extérieure. Le taux de chômage devrait dépasser 9 % en 2020, alors qu'il se situait à 4,4 % en 2019.

Les prévisions macroéconomiques du programme de stabilité font état d'une grande incertitude quant à la durée de la pandémie et à son impact économique. Le programme prévoit que le PIB se contractera de 8 % en 2020 mais se redressera en 2021, en supposant que la situation d'urgence dure jusqu'à la fin du mois de mai 2020 et qu'une reprise progressive de l'activité économique ait lieu ensuite. La forte chute du PIB constitue une circonstance atténuante dans le cadre de l'évaluation du respect par l'Estonie du critère du déficit en 2020.

### **3.3 Situation budgétaire à moyen terme**

Le 13 juillet 2018, l'Estonie a reçu la recommandation de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires ne dépasse pas 4,1 % en 2019 (le «critère des dépenses»), ce qui correspond à un ajustement structurel de 0,6 % du PIB<sup>2</sup>. Au vu des chiffres effectifs et des prévisions de la Commission, le critère des dépenses a été

---

<sup>2</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Roumanie pour 2018 (JO C 320 du 10.9.2018, p. 24).

dépassé, l'écart atteignant 1,7 % du PIB en 2019, ce qui correspond à un écart important. Cette conclusion est également confirmée pour l'ensemble de la période 2018-2019. Le solde structurel est demeuré inchangé en 2019, ce qui fait apparaître un écart de 0,3 % du PIB pour cette année, tout en indiquant un écart important sur l'ensemble de la période 2018-2019. L'évaluation globale laisse donc apparaître un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019.

Le programme de stabilité prévoit que le déficit de 10,1 % du PIB en 2020 devrait diminuer en 2021, au moment où l'économie devrait se redresser et la plupart des mesures budgétaires arriver à échéance. La situation budgétaire structurelle devrait s'améliorer, passant d'un déficit de 5,2 % en 2020 à un déficit de 0,8 % du PIB en 2021<sup>3</sup>. Le programme de stabilité fournit des informations sur les mesures importantes qui ont été prises pour enrayer la pandémie et soutenir l'économie. L'incidence budgétaire de ces mesures de soutien direct y est estimée à 4,3 % du PIB pour 2020. Les perspectives budgétaires à moyen terme restent très incertaines.

### **3.4 Autres facteurs mis en avant par l'État membre**

Dans une lettre du 12 mai 2020, les autorités estoniennes ont transmis une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités.

## **4. CONCLUSIONS**

Selon le programme de stabilité, le déficit public de l'Estonie en 2020 devrait augmenter pour atteindre 10,1 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement anticipé de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte.

Dans l'ensemble, le déficit anticipé étant nettement supérieur à 3 % du PIB, le dépassement n'est pas temporaire et, compte tenu de tous les facteurs pertinents, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté.

---

<sup>3</sup> Selon les calculs des autorités estoniennes.