



**Bruxelles, le 18 novembre 2016
(OR. en)**

EG 35/16

**EUROGROUP 37
ECOFIN 1078
UEM 385**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	16 novembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2016) 8006 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 16.11.2016 relatif au projet de plan budgétaire de la Finlande
Pièce jointe:	C(2016) 8006 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2016) 8006 final.



Bruxelles, le 16.11.2016
C(2016) 8006 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de la Finlande

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de la Finlande

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin d'assurer la cohérence des budgets nationaux avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA FINLANDE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2017 présenté le 13 octobre dernier par la Finlande, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. L'avis de la Commission doit être considéré à la lumière des données économiques et budgétaires les plus récentes. Dans ce contexte, ainsi que l'indiquent la recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, et la communication «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», présentées toutes deux par la Commission, il importe que l'orientation agrégée de la politique budgétaire de la zone euro soit positive et soutienne la reprise en cours, tout en assurant la viabilité à long terme des finances publiques nationales.
5. La Finlande, qui est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, doit réaliser des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un déficit structurel de 0,5 % du PIB. Avec un taux d'endettement de 63,6 % du PIB en 2015, le pays doit également respecter le critère relatif à la réduction de la dette. Le 12 juillet 2016, le Conseil a notamment recommandé à la Finlande d'opérer un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,5 % du PIB en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et de 0,6 % en 2017 et d'utiliser les éventuelles recettes imprévues pour accélérer la diminution du ratio de la dette publique.
6. Le scénario macroéconomique sous-tendant le projet de plan budgétaire est plausible. Alors que le programme de stabilité présenté en avril 2016 prévoyait que la croissance atteindrait 0,9 % en 2016 et s'accélérerait pour s'établir à 1,2 % en 2017, le projet de plan budgétaire a rehaussé les prévisions de croissance à 1,1 % pour 2016 et revu à la baisse les prévisions pour 2017, à 0,9 %. Selon les prévisions de

l'automne 2016 de la Commission, l'économie finlandaise devrait enregistrer une croissance de 0,8 % tant en 2016 qu'en 2017. Les risques pesant sur le scénario macroéconomique sont globalement équilibrés.

7. La Finlande satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013 selon laquelle le projet de budget doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Les prévisions macroéconomiques sous-tendant le projet de plan budgétaire ont été élaborées par la direction des affaires économiques du ministère des finances, qui, en vertu de la législation finlandaise, est indépendante sur le plan fonctionnel dans son travail d'élaboration des prévisions. La Finlande est néanmoins le seul État membre à faire appel à ce type de dispositif.
8. Pour 2016, le projet de plan budgétaire prévoit un déficit nominal de 2,4 % du PIB, soit une détérioration de 0,1 point de pourcentage par rapport au programme de stabilité d'avril 2016. Pour 2017, le projet de plan budgétaire table sur un déficit public qui est nettement supérieur à celui prévu dans le programme de stabilité d'avril dernier. Ce dernier prévoyait en effet que le déficit baisserait pour atteindre 2,1 % du PIB en 2017, alors que les prévisions du projet de plan budgétaire font état d'une augmentation du déficit, qui passerait de 2,4 % en 2016 à 2,6 % en 2017. Cette différence s'explique par la prise en compte des effets des réformes du marché du travail et de la fiscalité (dans le cadre du pacte de compétitivité) dans le projet de plan budgétaire. En termes structurels, le projet de plan budgétaire entraîne une détérioration du solde structurel recalculé de 0,3 % du PIB en 2017. Selon le projet de plan budgétaire, le ratio dette publique/PIB de la Finlande devrait augmenter pour passer de 65,3 % en 2016 à 66,7 % en 2017, ce qui est globalement conforme aux prévisions du programme de stabilité pour 2016.

Selon les informations figurant dans le projet de plan budgétaire, les dépenses d'intérêt devraient diminuer en Finlande, passant de 1,2 % du PIB en 2015 à 1,1 % en 2016, et elles devraient continuer de baisser l'an prochain pour s'établir à 1,0 % du PIB, ce qui est nettement inférieur au chiffre de 1,4 % du PIB enregistré en 2012. Toutefois, la faiblesse des taux d'intérêt réduit les revenus des actifs publics, qui sont plus élevés que les éléments de passif, et n'engendre dès lors aucun gain net inattendu.

9. En 2017, la Finlande devrait poursuivre la mise en œuvre des mesures d'assainissement envisagées dans le programme gouvernemental et dans le programme de stabilité pour 2016. D'après le projet de plan budgétaire, les mesures prévues du côté des dépenses entraînent une réduction des dépenses de 0,9 %. Toutefois, dans le cadre du pacte de compétitivité, qui allonge le temps de travail annuel et prévoit un gel des salaires en 2017, le projet de plan budgétaire comporte des mesures visant à réduire l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations d'assurance maladie versées par les employeurs. Ces mesures engendrent une baisse de recettes correspondant à environ 0,7 % du PIB. Une partie (0,1 % du PIB) de la baisse de recettes à court terme est compensée par la réduction de 30 % des primes de vacances des salariés du secteur public sur la période 2017-2019. D'après le projet de plan budgétaire, les mesures d'assainissement n'ont pas d'incidence négative sur les investissements publics.
10. Dans son programme de stabilité pour 2016, la Finlande indiquait que l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés était importante et devait être

considérée comme une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté du gouvernement au sens de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97. Plus précisément, cette dépense est estimée à 0,2 % du PIB en 2016. Dans ce contexte, la Finlande demandait à pouvoir s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'OMT de 0,2 % du PIB en 2016. Dans le projet de plan budgétaire faisant l'objet du présent avis, le gouvernement a quelque peu revu ces prévisions, qui s'établissent à 0,3 % du PIB. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires dans la mesure où l'afflux de réfugiés est une circonstance exceptionnelle, où son incidence sur les finances publiques de la Finlande est importante et où le fait d'autoriser celle-ci à s'écarter de sa trajectoire d'ajustement en direction de son objectif budgétaire à moyen terme ne compromettrait pas la viabilité de ses finances publiques. Au printemps 2017, la Commission procédera à une évaluation finale portant notamment sur les montants éligibles en se fondant sur les données observées communiquées par les autorités.

11. Selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, l'écart de production de la Finlande pour 2016 est estimé à 1,8 % du PIB. Toutefois, l'outil d'analyse élaboré par la Commission en concertation avec les États membres laisse penser que l'écart de production estimé pour la Finlande sur la base de la méthode commune pourrait être aberrant. Il ressort des résultats de l'évaluation détaillée de l'estimation relative à l'écart de production pour 2016 que la Finlande respecterait la valeur minimale de référence en 2017.
12. Le projet de plan budgétaire s'accompagne d'une demande formelle de recours à la flexibilité au titre du volet préventif introduite en vertu de la «Position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance», adoptée par le Conseil ECOFIN en février 2016 eu égard à la mise en œuvre prévue de réformes structurelles majeures ayant une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques (demande de flexibilité correspondant à 0,5 % du PIB) et des dépenses nationales prévues pour des projets cofinancés par l'UE au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (demande de flexibilité correspondant à 0,1 % du PIB).

Il ressort des prévisions de l'automne 2016 de la Commission que les critères d'éligibilité de la clause des réformes structurelles et de la clause d'investissement ne seraient pas remplis. Il apparaît que la Finlande ne respecte pas la valeur minimale de référence, qui a pour objet de garantir une marge de sécurité suffisante en vue du respect de la valeur de référence de 3 % du PIB inscrite dans le traité. En revanche, il ressort des résultats de l'évaluation détaillée de l'estimation relative à l'écart de production pour 2016 que la Finlande respecterait la valeur minimale de référence en 2017. Afin de fournir une garantie supplémentaire quant au respect de la valeur de référence d'un déficit de 3 % du PIB, le gouvernement finlandais s'est engagé publiquement à prendre en 2017, si nécessaire, les mesures supplémentaires permettant de garantir le respect des règles budgétaires, y compris le respect, en 2017, de la valeur de référence d'un déficit de 3 % du PIB inscrite dans le traité. L'évaluation détaillée de la demande de flexibilité aura lieu pendant le cycle normal du semestre européen, dans le contexte de l'examen du programme de stabilité pour 2017.

13. Les prévisions de l'automne 2016 de la Commission prennent en compte les effets du pacte de compétitivité et tablent sur une augmentation du déficit qui atteindrait 2,5 % du PIB en 2017. La différence avec le projet de plan budgétaire s'explique par l'hypothèse légèrement plus favorable de la Commission du côté des recettes et par ses prévisions plus faibles pour les investissements du côté des dépenses. Les prévisions de la Commission font également état d'une détérioration du solde structurel en 2017 et d'une augmentation continue du ratio dette publique/PIB. Les risques pesant sur les prévisions relatives au déficit et à la dette proviennent des incertitudes concernant l'ampleur des effets positifs sur l'emploi qui seraient générés par le pacte de compétitivité et l'environnement extérieur et le moment auquel ces effets se manifesteraient.
14. Avec un taux d'endettement de 63,6 % du PIB en 2015, la Finlande doit respecter le critère relatif à la réduction de la dette. En 2016, le ratio d'endettement brut devrait atteindre 65,4 % selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, ce qui indique à première vue que la valeur de référence de 60 % inscrite dans le traité n'est pas respectée. En 2017, la Finlande ne devrait pas respecter le critère relatif à la dette (écart de 1,6 %).
15. Le 18 mai 2016, la Commission a élaboré un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, la dette publique de la Finlande ayant dépassé 60 % du PIB en 2015. Ce rapport a conclu, après examen de l'ensemble des facteurs à prendre en considération, que le critère relatif à la réduction de la dette devait être considéré comme respecté.
16. D'après le projet de plan budgétaire, le solde structurel recalculé devrait reculer de 0,1 % en 2016, ce qui indique un écart significatif (0,6 % du PIB) par rapport à l'exigence du volet préventif. En revanche, le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ne devrait pas dépasser le taux de référence applicable en la matière en 2016. Cette divergence entre le solde structurel et le critère des dépenses s'explique principalement par l'incidence négative de la baisse de recettes sur le solde structurel, par la différence entre les références utilisées pour la croissance potentielle ainsi que par les effets d'une inflation plus faible que prévu. Dans l'ensemble, l'évaluation globale fait état d'un risque d'écart par rapport à l'ajustement requis pour atteindre l'OMT. Si l'estimation actuelle de l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés en 2016 était déduite, l'évaluation ferait état d'une conformité aux règles. L'évaluation globale fondée sur les prévisions de la Commission confirme les résultats de l'évaluation pour 2016 basée sur le projet de plan budgétaire.
- Pour 2017, le projet de plan budgétaire table sur une détérioration du solde structurel recalculé de l'ordre de 0,3 % du PIB, faisant ainsi état d'un risque d'écart significatif (0,9 % du PIB) par rapport à l'ajustement requis en 2017. Le critère relatif aux dépenses indique également un écart significatif en 2017 (0,9 % du PIB). L'évaluation globale conclut à un risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT. L'analyse fondée sur les prévisions de l'automne 2016 de la Commission confirme globalement ces résultats.
17. Le projet de plan budgétaire de la Finlande comporte, dans le cadre de la réforme destinée à accroître la compétitivité-coûts du pays, des mesures visant à réduire le

coin fiscal, telles que la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que des cotisations sociales versées par les employeurs et les salariés. La réforme englobe une réduction globale non financée des impôts et des cotisations et l'ensemble des mesures de réforme devraient entrer en vigueur à partir de 2017. L'abaissement des coûts salariaux d'environ 4 % devrait améliorer la compétitivité-coûts de la Finlande. Selon le projet de plan budgétaire, les documents législatifs requis pour la réforme du système de soins de santé et de protection sociale sont finalisés et la consultation publique a débuté. Cette évolution permettra l'entrée en vigueur de la réforme à partir de 2019, celle-ci correspondant à la recommandation spécifique adressée au pays.

18. D'une manière générale, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Finlande, qui relève actuellement du volet préventif, risque de ne pas être conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il ressort en particulier des prévisions de l'automne 2016 de la Commission qu'il existe un risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement nécessaire pour atteindre l'OMT en 2017. La Commission continuera à suivre de près la conformité de la Finlande avec les obligations qui incombent à celle-ci au titre du pacte de stabilité et de croissance, notamment dans le cadre de l'examen du prochain programme de stabilité. Dans le contexte de l'évaluation globale d'un possible écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT en 2017, la Commission tiendra compte des considérations exposées ci-dessus pour établir si la Finlande peut bénéficier de la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Elle accordera une attention particulière à l'existence de plans crédibles permettant de rétablir la trajectoire d'ajustement vers la réalisation de l'OMT et de progresser dans le programme de réformes structurelles, compte tenu des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016. Dans le droit fil de sa communication intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», la Commission invite les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin d'assurer la conformité du budget 2017 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que la Finlande a progressé en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires par pays émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2016 et invite ses autorités à poursuivre leurs efforts. Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2017 et dans le cadre des recommandations par pays qui devront être adoptées par le Conseil en 2017.

Fait à Bruxelles, le 16.11.2016

Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission