



**Bruxelles, le 2 décembre 2014  
(OR. en)**

**EG 22/14**

**ECOFIN 1131  
UEM 382  
EUROGROUP 30**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	28 novembre 2014
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2014) 8802 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 28.11.2014 concernant le projet de plan budgétaire de l'ESTONIE
Pièce jointe:	C(2014) 8802 final

---

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2014) 8802 final.

---



Bruxelles, le 28.11.2014  
C(2014) 8802 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 28.11.2014**

**concernant le projet de plan budgétaire de l'ESTONIE**

## AVIS DE LA COMMISSION

du 28.11.2014

### concernant le projet de plan budgétaire de l'ESTONIE

#### CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à 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 (PSC) 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 L'ESTONIE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2015 présenté le 15 octobre par l'Estonie, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. L'Estonie relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et doit réaliser des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif à moyen terme (un excédent structurel). Le 8 juillet 2014, le Conseil lui a recommandé de renforcer ses mesures budgétaires pour 2014, compte tenu de l'apparition d'un écart de 0,3 % du PIB par rapport à l'ajustement requis pour atteindre son objectif à moyen terme, et de renforcer significativement sa stratégie budgétaire pour s'assurer le respect de cet objectif en 2015.
5. Les projections macroéconomiques pour 2015 sont plus optimistes dans le projet de plan budgétaire que dans les prévisions de la Commission de l'automne 2014 (avec des taux de croissance respectifs de 2,5 % et de 2,0 %). Les projections du projet de plan budgétaire ont été revues à la baisse par rapport au programme de stabilité présenté au printemps 2014, en raison des résultats moins bons que prévu enregistrés au premier semestre et de la détérioration des perspectives de demande extérieure.
6. En vertu du règlement (UE) n° 473/2013, le projet de plan budgétaire doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Les prévisions macroéconomiques et les prévisions de recettes fiscales qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ont été approuvées par le Conseil budgétaire estonien. Ce dernier a toutefois signalé que le ministère des finances avait pu surestimer le solde structurel pour les années 2014 et 2015. Le Conseil budgétaire est un organe consultatif qui relève de la Banque d'Estonie et dont les membres présentent un haut niveau d'honorabilité et d'expérience. Il a pour fonction d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires de l'État et l'application des règles

budgétaires, conformément aux dispositions de la loi sur le budget de l'État et du droit de l'Union européenne.

7. Selon le projet de plan budgétaire, le déficit des administrations publiques devrait se réduire en 2014 pour se chiffrer à 0,3 % du PIB, en léger progrès par rapport au taux de 0,7 % visé dans le programme de stabilité. Ce déficit inférieur aux prévisions serait notamment dû à la suppression de mécanismes de fraude fiscale au premier semestre de 2014 et à une baisse des dépenses de retraite. Pour 2015, cependant, le projet de plan budgétaire maintient l'objectif de déficit nominal de 0,5 % du PIB annoncé dans le programme de stabilité, compte tenu à la fois de l'effet de base positif de 2014 et de la détérioration des perspectives de croissance. Ce creusement du déficit par rapport à 2014 est dû à une forte hausse des dépenses, incluant une revalorisation des prestations familiales et des retraites et un allègement général de la fiscalité sur le travail et le capital, qui seront partiellement compensés par une augmentation des accises et de la TVA, par le report de 2014 à 2015 des distributions de dividendes des entreprises publiques et par des réductions de dépenses.
8. Pour sa part, la Commission prévoit pour 2014 et 2015 un déficit nominal légèrement supérieur (respectivement 0,4 % et 0,6 % du PIB) aux chiffres visés par le projet de plan budgétaire. Des risques de détérioration entourent les projections budgétaires retenues pour 2015, les prévisions de croissance ayant encore été revues à la baisse par rapport au scénario macroéconomique du projet de plan budgétaire. Toutefois, étant donné que le différentiel de croissance du PIB entre prévisions nationales et prévisions de la Commission est dû en grande partie à des prévisions plus modestes de croissance de l'investissement, l'écart entre les résultats budgétaires est moins prononcé en 2015. Les mesures d'accroissement des recettes fiscales entrant en vigueur fin 2014 devront faire l'objet d'un suivi rigoureux pour produire tous leurs effets.
9. Le ratio dette/PIB restera inférieur à 10 % en 2014 comme en 2015. Les différences entre le projet de plan budgétaire, le programme de stabilité et les prévisions de la Commission sont minimales. Les risques pesant sur les projections d'endettement sont limités, compte tenu du faible déficit nominal des administrations publiques.
10. Les mesures présentées dans le projet de plan budgétaire se traduiront, en termes de déficit, par un accroissement net à hauteur de 0,1 % du PIB en 2014 et par une réduction nette à hauteur de 0,1 % du PIB en 2015. La plupart des mesures sont axées sur les dépenses, l'effet le plus important provenant du report de 2014 à 2015 des distributions de dividendes d'entreprises publiques. Malgré l'effet positif à court terme qu'elles devraient avoir sur le budget en 2015, ces distributions de dividendes font aussi peser de grandes incertitudes sur la planification à moyen terme, les décisions étant prises de manière ad hoc et ayant, dans ce cas précis, une incidence négative sur les résultats de 2014.
11. En 2014, le solde structurel (recalculé) devrait s'améliorer de 0,9 % du PIB selon le projet de plan budgétaire et de 0,4 % du PIB selon les prévisions de l'automne 2014 de la Commission, ce qui implique que l'ajustement en direction de l'objectif à moyen terme est supérieur à ce qui est requis. Le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires relatives aux recettes, devrait dépasser le taux de référence de 2,1 % retenu pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, aussi bien selon le projet de plan budgétaire que selon les prévisions de

la Commission de l'automne 2014, et contribuer à un écart important, de plus de 0,25 % du PIB, par rapport à l'OMT sur la période 2013-2014. La divergence entre les deux indicateurs peut notamment s'expliquer par une modification des composantes de la croissance économique et par la suppression de mécanismes de fraude fiscale à grande échelle au premier semestre 2014, deux facteurs ayant un effet positif durable sur les recettes mais non pris en compte dans les calculs relatifs au critère des dépenses. Le solde structurel est donc considéré comme un indicateur plus pertinent pour apprécier l'effort budgétaire de l'Estonie en 2014. Sur la base d'une évaluation globale, l'ajustement en direction de l'objectif à moyen terme semble conforme à l'exigence du volet préventif du pacte pour 2014, mais sur l'ensemble des deux années 2013 et 2014, le risque d'écart n'est pas à exclure.

En 2015, le déficit structurel devrait se réduire de 0,1 % du PIB, aussi bien selon le projet de plan budgétaire (nouveaux calculs) que selon les prévisions de la Commission de l'automne 2014. Sur un an, l'amélioration du solde structurel est inférieure de 0,4 % du PIB à l'ajustement requis en direction de l'OMT, ce qui laisse présager un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement. Si l'on se fonde sur le critère des dépenses, il faut également s'attendre à un écart important par rapport à l'OMT en 2015. Comme pour 2014, le solde structurel est considéré comme un indicateur plus pertinent pour apprécier l'effort budgétaire de l'Estonie en 2015. Enfin, l'objectif à moyen terme de l'Estonie (à savoir un excédent structurel) étant nettement supérieur au minimum requis (un déficit de 1 % du PIB), l'écart par rapport à cet objectif ne menace pas la viabilité de ses finances publiques, compte tenu aussi, entre autres, du très faible niveau de sa dette et de ses déficits nominaux (9,5 % et 0,6 % du PIB en 2015, respectivement, selon les prévisions de la Commission). Une évaluation globale réalisée à partir des prévisions de la Commission laisse présager un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT en 2015.

12. Le projet de plan budgétaire vise un allègement de la pression fiscale sur les revenus du travail à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cela suppose un abaissement général des taux d'imposition, qui aura pour effet de réduire de 1 % la pression fiscale, toutes catégories de revenus confondues. Toutefois, ces mesures ne ciblent pas les bas salaires, le groupe pour qui la structure d'imposition actuelle entraîne les plus fortes distorsions. Quant aux autres mesures structurelles budgétaires, il n'y a pas eu d'avancées en ce qui concerne le renforcement du caractère contraignant des plafonds de dépenses du cadre budgétaire à moyen terme ou l'adoption de règles pluriannuelles en matière de dépenses.
13. D'une manière générale, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de l'Estonie, qui relève actuellement du volet préventif, est globalement conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il faut notamment s'attendre, d'après ses prévisions de l'automne 2014, à ce que le budget s'écarte de la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT en 2015. La Commission invite les autorités estoniennes à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale pour assurer la conformité du budget 2015 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que l'Estonie n'a pas progressé en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires adressées par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2014 et invite donc ses autorités à accélérer leur mise en œuvre.

Fait à Bruxelles, le 28.11.2014

*Par la Commission*  
*Pierre MOSCOVICI*  
*Membre de la Commission*