



Eurogroupe

002721/EU XXVI. GP
Eingelangt am 27/11/17

**Bruxelles, le 22 novembre 2017
(OR. en)**

EG 28/17

**EUROGROUP 30
ECOFIN 979
UEM 311**

NOTE DE TRANSMISSION

| | |
|--------------------|---|
| Origine: | Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur |
| Date de réception: | 22 novembre 2017 |
| Destinataire: | Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne |
| N° doc. Cion: | C(2017) 8016 final |
| Objet: | AVIS DE LA COMMISSION du 22.11.2017 relatif au projet de plan budgétaire de la Finlande |
| Pièce jointe: | C(2017) 8016 final |

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2017) 8016 final.



Bruxelles, le 22.11.2017
C(2017) 8016 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 22.11.2017

relatif au projet de plan budgétaire de la Finlande

{SWD(2017) 516 final}

AVIS DE LA COMMISSION

du 22.11.2017

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 et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents 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 2018 soumis le 5 octobre 2017 par la Finlande, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. 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) consistant à parvenir à un solde structurel de -0,5 % du PIB. Le 11 juillet 2017, le Conseil a recommandé à la Finlande d'atteindre son OMT, en tenant compte des possibilités liées à des circonstances inhabituelles, à la mise en œuvre de réformes structurelles et à des investissements. La dette publique de la Finlande dépassant la valeur de référence de 60 % du PIB fixée par le traité, le pays doit également respecter le critère relatif à la réduction de la dette.
5. Le scénario macroéconomique sous-tendant le projet de plan budgétaire est plausible. Alors que le programme de stabilité présenté en avril 2017 prévoyait que la croissance atteindrait 1,2 % en 2017 et s'accélérait pour s'établir à 1,8 % en 2018, le projet de plan budgétaire a revu à la hausse les prévisions de croissance, à 2,9 % en 2017 et à 2,1 % en 2018. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2017, l'économie finlandaise devrait enregistrer une croissance de 3,3 % en 2017 et de 2,7 % en 2018. Les principaux moteurs de la croissance prévue tant en 2017 qu'en 2018 sont les mêmes dans les prévisions de la Commission que dans celles du projet de plan budgétaire, à savoir, les investissements et les exportations nettes, mais la Commission s'attend à une croissance un peu plus forte portée par ces deux facteurs. À la lumière des prévisions de la Commission, les projections nationales sont, dans une certaine mesure, prudentes.
6. 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 produites ou approuvées 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, est indépendante dans son travail d'élaboration des prévisions.

7. Le projet de plan budgétaire table sur un déficit nominal de 1,2 % du PIB en 2017 et de 1,4 % du PIB en 2018. Le solde structurel¹ est estimé à -0,7 % du PIB en 2017 et à -1,2 % du PIB en 2018. La dette publique devrait atteindre 62,5 % du PIB en 2017 et 61,9 % du PIB en 2018. Ces projections indiquent que l'état des finances publiques de la Finlande s'est quelque peu amélioré par rapport à ce qui figurait dans le programme de stabilité de 2017, l'évolution et les perspectives macroéconomiques s'étant améliorées.
8. Dans son programme de stabilité pour 2017, 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, telle que définie à l'article 5, paragraphe 1, et à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97. Dans le programme de stabilité pour 2017, la Finlande indiquait que les dépenses s'élevaient à 0,34 % du PIB en 2016 et seraient ramenées à 0,19 % du PIB en 2017. 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 un événement exceptionnel, où son incidence sur les finances publiques du pays est importante et où le fait d'autoriser celui-ci à s'écarter de sa trajectoire d'ajustement en direction de son OMT ne compromettrait pas la viabilité de ses finances publiques. Le projet de plan budgétaire de la Finlande pour 2018 ne contient aucune information sur les dépenses liées à l'afflux de réfugiés. En l'absence d'informations actualisées concernant l'évolution de ces coûts dans le projet de plan budgétaire, l'évaluation de la Commission se fonde sur les chiffres figurant dans le programme de stabilité pour 2017. Au printemps 2018, la Commission procédera à une évaluation finale portant notamment sur les montants éligibles en se fondant sur les données observées communiquées par les autorités.
9. Le projet de plan budgétaire pour 2018 contient quelques mesures budgétaires à un niveau très global. Les impôts sur le revenu des ménages et les cotisations sociales seront réduits tandis que les réductions de dépenses se poursuivent au niveau de l'administration centrale. Les prévisions de la Commission de l'automne 2017 confirment dans une large mesure les projections du déficit et de la dette présentées dans le projet de plan budgétaire pour 2018. D'une manière générale, les projections relatives à la réduction de la dette sont très similaires, mais les moteurs du taux d'endettement diffèrent. En ce qui concerne 2018, la Commission prévoit une croissance nominale plus forte que celle qui est prévue dans le projet de plan budgétaire, entraînant un ratio dette publique/PIB plus faible, mais cela est compensé par une hypothèse un peu plus large selon laquelle la dette augmenterait l'ajustement stocks-flux. Si l'ajustement stocks-flux demeure à des niveaux exceptionnellement bas, le taux d'endettement pourrait surprendre favorablement en 2018.
10. Le 22 mai 2017, la Commission a élaboré un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, le ratio dette publique/PIB de la Finlande ayant atteint 63,1 % du PIB en 2016. Ce rapport a conclu, après examen de l'ensemble des

¹ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

facteurs à prendre en considération, que le critère relatif à la réduction de la dette devait être considéré comme respecté.

11. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2018 et des prévisions de la Commission de l'automne 2017, le critère relatif à la réduction de la dette devrait être respecté en 2017 et 2018.
12. En 2017, pour que la Finlande soit en conformité avec les exigences du volet préventif, le solde structurel ne devrait pas s'aggraver de plus de 1 % du PIB. Ce niveau de détérioration autorisé tient compte des écarts temporaires liés à la clause de réforme structurelle (0,5 % du PIB) et à la clause d'investissement (0,1 % du PIB), et de l'écart précédemment accordé sur la base d'une circonstance inhabituelle (afflux de réfugiés), qui sont reconduits pour une période de trois ans (0,2 % du PIB)², ainsi que du solde structurel de l'année précédente qui était, selon les estimations, légèrement supérieur à l'OMT. Selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le critère des dépenses de 1,9 % (en termes réels) sera respecté. Il semble que le critère du solde structurel sur la base d'un écart de production recalculé sera également respecté. Les prévisions de la Commission confirment ces projections, étant donné qu'il apparaît que les deux critères seront aussi respectés. Cette conclusion ne serait pas différente si la baisse attendue des coûts liés à la présence de réfugiés, comme indiqué dans le programme de stabilité, était prise en compte dans le cadre de l'évaluation.

En 2018, la Finlande est tenue de respecter son OMT en tenant compte des écarts temporaires susmentionnés. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques primaires nettes de 2,1 % (en termes nominaux), qui correspond à un ajustement structurel annuel de -0,2 % du PIB. Selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le taux de croissance nominal des dépenses publiques en 2018, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, ne dépassera pas le taux de référence applicable en la matière. Le solde structurel recalculé devrait s'écarter de 0,3 % du PIB par rapport à l'ajustement requis. Les prévisions de la Commission de l'automne 2017 confirment ces projections. Le taux de croissance des dépenses publiques en 2018, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ne dépassera pas le taux de référence applicable en la matière, tandis que la variation du solde structurel devrait s'écarter de 0,1 % du PIB par rapport à l'ajustement requis. Il apparaît que la variation du critère du solde structurel est affectée par un important déficit de recettes, représentant environ 0,6 % du PIB, sous l'effet d'une croissance moins riche en recettes fiscales que ne le laisseraient supposer les élasticités standard. En prenant ce facteur en considération, les prévisions de la Commission de l'automne 2017 et le projet de plan budgétaire indiquent le respect de l'ajustement requis en 2018. Cette conclusion ne serait pas différente si la baisse attendue des coûts liés à la présence de réfugiés, comme indiqué dans le programme de stabilité, était prise en compte dans le cadre de l'évaluation.

13. Depuis 2016, la Finlande a consolidé les finances publiques, principalement en réduisant les dépenses de l'administration centrale, en réduisant les crédits et en

² Les États membres sont autorisés à s'écarter de l'OMT pour une période maximale de trois ans afin de garantir un traitement égal par rapport à ceux qui se trouvent sur la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT.

réduisant et en gelant les transferts sociaux. Dans le même temps, les impôts sur les revenus ont diminué et les impôts indirects ainsi que les droits d'accise ont été revus à la hausse. Pour 2018, le projet de plan budgétaire de la Finlande contient une petite réduction non financée de la fiscalité du travail et des cotisations sociales, poursuivant ainsi l'abandon progressif de l'imposition des revenus du travail (favorisant les travailleurs faiblement rémunérés) au profit d'une fiscalité indirecte. Pour ce qui est des recommandations figurant dans la recommandation du Conseil du 11 juillet 2017³ sur les soins de santé et les services sociaux, la mise en œuvre de la réforme a été reportée d'un an, jusqu'en 2020. Les réformes visant à accroître le taux d'emploi se poursuivent tandis que la décision d'ouvrir à la concurrence les services de transport ferroviaire de voyageurs a été prise. Selon le projet de plan budgétaire, ces mesures répondraient directement aux recommandations par pays adressées par le Conseil à la Finlande.

14. D'une manière générale, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Finlande, qui relève actuellement du volet préventif et est soumis au critère de réduction de la dette, est conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. La Commission invite les autorités à exécuter le budget 2018.

La Commission est également d'avis que la Finlande a accompli quelques progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 dans le cadre du Semestre européen 2017 et elle invite les 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 2018 et dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer en mai 2018.

Fait à Bruxelles, le 22.11.2017

Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission

³ Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2017 (JO C 261 du 9.8.2017, p. 114).