



**Bruxelles, le 22 novembre 2019
(OR. en)**

EG 37/19

**EUROGROUP 38
ECOFIN 1035
UEM 364**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	20 novembre 2019
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2019) 9107 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 20.11.2019 concernant le projet de plan budgétaire de la Finlande
Pièce jointe:	C(2019) 9107 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2019) 9107 final.



Bruxelles, le 20.11.2019
C(2019) 9107 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 20.11.2019

concernant le projet de plan budgétaire de la Finlande

{SWD(2019) 917 final}

AVIS DE LA COMMISSION

du 20.11.2019

concernant le 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 entre les budgets nationaux et 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. Le 7 octobre 2019, la Finlande a soumis son projet de plan budgétaire pour 2020. Sur cette base, la Commission a adopté l'avis suivant en application de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. Par lettre du 14 octobre 2019, la Commission a demandé un complément d'information à la Finlande. Elle a tenu compte de la réponse de la Finlande du 16 octobre 2019 dans son évaluation de l'évolution de la situation budgétaire et des risques. La Finlande a également présenté un programme de stabilité actualisé le 7 octobre 2019.
4. La Finlande relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Le 9 juillet 2019, le Conseil a recommandé à la Finlande de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,9 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme de -0,5 % du PIB¹.
5. Selon les prévisions de l'automne 2019 de la Commission, l'économie finlandaise devrait enregistrer une croissance de 1,4 % en 2019 et de 1,1 % en 2020. Le projet de plan budgétaire prévoit une croissance un peu plus forte en 2019 (1,5 %) et un peu plus faible en 2020 (1,0 %). Par rapport aux prévisions de la Commission, la composition de la croissance est différente, avec une progression légèrement plus forte de la consommation privée et une croissance plus faible des investissements dans le projet de plan budgétaire. Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire est plausible pour 2019 et 2020. La Finlande satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013, étant donné que le projet de budget se fonde sur des prévisions macroéconomiques réalisées par un organisme indépendant.

¹ Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2019, JO C 301 du 5.9.2019, p. 154.

6. Le projet de plan budgétaire table sur un déficit nominal des administrations publiques de 1,0 % du PIB en 2019, qui se creuserait à 1,4 % du PIB en 2020. La Commission anticipe quant à elle un déficit nominal de 1,1 % en 2019 et de 1,4 % en 2020. La différence pour 2019 s'explique principalement par l'estimation plus élevée des dépenses publiques par la Commission. Selon le projet de plan budgétaire, le solde structurel recalculé² devrait enregistrer un déficit de 1,4 % du PIB en 2019 et de 1,5 % du PIB en 2020. Ces projections sont similaires aux prévisions de l'automne 2019 de la Commission, qui tablent sur un déficit structurel de 1,4 % en 2019 et de 1,6 % en 2020. La détérioration de la situation budgétaire en 2020 s'explique en partie par les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement, lesquelles nécessitent d'augmenter les dépenses qui ne devraient être que partiellement compensées par des recettes fiscales supplémentaires. Selon les autorités finlandaises, ces plans budgétaires visent à accroître l'emploi et la productivité à long terme et doivent être mis en œuvre dans le contexte de la poursuite attendue du ralentissement de l'activité économique.
7. Le gouvernement a décidé d'adopter, à partir de 2020, une orientation budgétaire expansionniste en favorisant les réformes structurelles, ce que confirment les prévisions de l'automne 2019 de la Commission. Les plans du gouvernement prévoient une augmentation permanente des dépenses annuelles de 1,1 milliard d'euros (0,5 % du PIB) en 2020, qui vont continuer d'augmenter pour atteindre 1,4 milliard d'euros en 2023. Le gouvernement a également l'intention de consacrer un total de 3,1 milliards d'euros (1,3 % du PIB) aux «investissements tournés vers l'avenir» durant son mandat (2020-2023), dont 0,7 milliard d'euros (0,3 % du PIB) sont déjà affectés pour 2020. Globalement, l'augmentation des dépenses prévue pour 2020 s'élève à 1,9 milliard d'euros (0,8 % du PIB) et relève de plusieurs catégories, la hausse la plus importante concernant les prestations sociales (0,2 % du PIB), la formation brute de capital fixe (0,2 % du PIB) et la consommation intermédiaire (0,2 % du PIB).

Le gouvernement prévoit de financer ce qu'il considère comme une hausse permanente des dépenses annuelles par des augmentations reportées de certains impôts, principalement les droits d'accise, ce qui devrait accroître les recettes publiques de 0,2 milliard d'euros (0,1 % du PIB) en 2020, et viendrait s'ajouter aux mesures en matière de recettes décidées par le gouvernement précédent, qui représentent 0,1 % du PIB. Le gouvernement s'attend à ce que, d'ici à 2023, les recettes provenant de la hausse des accises atteignent 0,7 milliard d'euros (0,3 % du PIB), tandis que les recettes découlant de la croissance de l'emploi combleront une partie du déficit budgétaire résiduel. Les «investissements tournés vers l'avenir», qui devraient être progressivement abandonnés d'ici à 2023, seront financés par la vente d'actifs de l'État. En 2020, l'inadéquation entre les dépenses et les recettes devrait conduire à une détérioration de 0,5 % du PIB du déficit nominal des administrations publiques. Cette détérioration ne devrait toutefois pas entraîner d'augmentation proportionnelle de la dette publique, étant donné qu'une partie des dépenses devrait être couverte par la vente d'actifs.

Le gouvernement a décidé de poursuivre l'abandon progressif de l'imposition des revenus du travail favorisant les bas et moyens salaires (en réduisant l'impôt sur le revenu des personnes physiques prélevé sur ces groupes) au profit d'impôts indirects

² Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

sur des produits tels que l'énergie, les carburants, le tabac, l'alcool et les boissons non alcoolisées. La base d'imposition devrait être renforcée par la suppression progressive, au cours de la législature, du droit à déduction des intérêts sur les prêts au logement. Il est également prévu de réduire le crédit d'impôt pour les travaux domestiques. L'impôt temporaire de solidarité pour les catégories de revenus élevés devrait devenir permanent.

La pression fiscale sur le travail en Finlande est proche de la moyenne de l'UE. Le projet de plan budgétaire comprend à la fois des mesures qui diminuent la charge fiscale sur le travail (réduction de l'impôt sur le revenu pour les personnes à revenu faible et moyen et réduction des cotisations sociales pour l'assurance chômage, par exemple) et qui l'augmentent (relèvement des cotisations sociales pour l'assurance maladie et maintien de l'«impôt de solidarité» pour les revenus élevés). Dans l'ensemble, les mesures prévues augmentent légèrement la pression fiscale sur le travail.

Pour 2020, la recommandation budgétaire structurelle du Conseil invitait la Finlande à accroître le rapport coût-efficacité des services sociaux et de soins de santé et l'égalité d'accès à ceux-ci. Le vieillissement de la population et l'augmentation des dépenses qui y sont liées restent des sujets de préoccupation pour la viabilité à long terme des finances publiques de la Finlande. La réforme administrative et la réforme des services sociaux et de soins de santé n'ont pas été adoptées par le parlement en temps utile avant mars 2019, en raison de préoccupations d'ordre constitutionnel. Le gouvernement actuel s'est engagé à mettre en œuvre les réformes visant à réduire la croissance des dépenses dans le secteur des soins de santé et à garantir l'égalité d'accès aux services sociaux et de soins de santé d'ici la fin de la législature actuelle, mais les économies que pourraient apporter ces réformes n'ont pas encore été estimées.

8. En 2019, pour que la Finlande respecte les exigences du volet préventif, le taux de croissance nominal des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, ne devrait pas dépasser 2,9 %, ce qui correspond à une détérioration maximale du solde structurel de 0,2 % du PIB. L'évaluation de la conformité pour 2019 sur la base du projet de plan budgétaire indique un risque d'écart, étant donné que les deux indicateurs vont dans le même sens (écart de 0,2 % du PIB et de 0,4 % du PIB sur la base du solde structurel et du critère des dépenses, respectivement). Les prévisions de l'automne 2019 de la Commission confirment la conclusion selon laquelle il existe un risque d'écart en 2019.

En 2020, pour que la Finlande respecte les exigences du volet préventif, le taux de croissance nominal des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, ne devrait pas dépasser 1,9 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB. L'évaluation de la conformité pour 2020 sur la base du projet de plan budgétaire indique un risque d'écart important, étant donné que les deux indicateurs vont dans le même sens (écart de 0,6 % du PIB et de 0,8 % du PIB sur la base du solde structurel et du critère des dépenses, respectivement). L'évaluation globale fait également apparaître un risque d'écart significatif pour les années 2019 et 2020 considérées ensemble (écart moyen de 0,4 % du PIB et de 0,6 % du PIB sur la base du solde structurel et du critère des dépenses, respectivement). Les prévisions de l'automne 2019 de la Commission confirment la conclusion selon laquelle il existe un risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire

à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020 et pour les années 2019 et 2020 considérées ensemble.

9. La Finlande a ramené sa dette publique brute à 59,0 % du PIB en 2018, après avoir connu un pic de 63,0 % du PIB en 2016. Le projet de plan budgétaire et les prévisions de l'automne 2019 de la Commission indiquent de manière concordante que la dette publique demeurera d'ici à 2020 en deçà de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité.
10. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Finlande présente un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Selon les projections, le ratio de la dette publique devrait rester sous le seuil de 60 % du PIB prévu par le traité et le solde budgétaire nominal est nettement en deçà de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. 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 2020 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est aussi d'avis que la Finlande a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires contenues dans la recommandation adoptée par le Conseil le 9 juillet 2019 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à accélérer leurs efforts. Une description détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera présentée dans les rapports par pays de 2020, et évaluée dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2020.

Fait à Bruxelles, le 20.11.2019

*Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission*