



Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 246 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Finlande

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité

RAPPORT DE LA COMMISSION

Finlande

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité

1. INTRODUCTION

L'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définit la procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Cette procédure est précisée plus avant dans le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil «visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs»¹, qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance. Le règlement (UE) n° 473/2013 arrête des dispositions spécifiques applicables aux États membres de la zone euro soumis à une PDE².

En vertu de l'article 126, paragraphe 2, du TFUE, il incombe à la Commission d'examiner si la discipline budgétaire a été respectée, et ce, sur la base de deux critères: a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut (PIB) dépasse la valeur de référence de 3 % (à moins que ce rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et n'atteigne un niveau proche de la valeur de référence; ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence); et b) si le rapport entre la dette publique et le PIB dépasse la valeur de référence de 60 % (à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant).

L'article 126, paragraphe 3, du TFUE 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. La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif au sens de l'article 126, paragraphe 2, du TFUE. Ce rapport *«examine 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»*.

Le présent rapport, qui constitue la première étape de la PDE, examine les raisons pour lesquelles la Finlande ne respecte pas les critères du déficit et de la dette prévus par le traité, en tenant dûment compte du contexte économique et des autres facteurs pertinents.

À la suite des modifications apportées en 2011 au pacte de stabilité et de croissance, les exigences relatives à la dette ont été placées sur un pied d'égalité avec les exigences relatives au déficit, afin de garantir que les pays dont le rapport entre la dette publique et le PIB

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 6. Le présent rapport tient également compte des «Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et des lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence», approuvées par le Conseil Ecofin le 3 septembre 2012 et disponibles à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² JO L 140 du 27.5.2013, p. 11. Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

dépasse la valeur de référence de 60 % ramènent ce rapport en deçà de cette valeur (ou le fassent reculer suffisamment vers cette valeur).

Le présent rapport met à jour la précédente évaluation du dépassement de la valeur de référence du traité par le ratio de la dette publique au PIB, effectuée par la Commission le 27 février 2015³. Selon les conclusions du rapport de février, si l'on tenait compte de sa contribution aux opérations de solidarité, la Finlande respectait le critère de la dette. Le respect du critère du déficit n'était pas analysé en détail, les prévisions d'alors indiquant que le déficit resterait inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB. Le présent rapport tient compte des prévisions du printemps 2015 de la Commission et de l'évaluation des derniers éléments dont elle dispose, en vue de déterminer si de nouvelles mesures au titre de la PDE se justifient après prise en considération de tous les facteurs pertinents. La partie 2 du rapport examine si le critère du déficit est respecté. Sa partie 3 examine si le critère de la dette est respecté. Sa partie 4 traite de l'investissement public et des autres facteurs pertinents.

D'après les données communiquées par les autorités finlandaises le 30 mars 2015 et validées ensuite par Eurostat, en 2014, le déficit public de la Finlande a atteint 3,2 % du PIB et donc dépassé la valeur de référence de 3 % du PIB, tandis que la dette publique s'est établie à 59,3 % du PIB et est donc restée inférieure à la valeur de référence de 60 % du PIB. Dans le programme de stabilité qu'elle a présenté le 2 avril 2015, la Finlande annonce une nouvelle hausse du déficit, qui atteindrait 3,4 % du PIB en 2015, et prévoit de ne le ramener sous la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité qu'en 2018. Ces projections reposent sur l'hypothèse de politiques inchangées, dans l'attente de la formation d'un nouveau gouvernement à la suite des élections législatives qui se sont tenues le 19 avril dernier. Les prévisions du printemps 2015 de la Commission tablent également sur un déficit demeurant supérieur à 3 % en 2015 et 2016.

Tant le programme de stabilité que les prévisions du printemps de la Commission annoncent que le taux d'endettement brut dépassera la valeur de référence de 60 % prévue par le traité d'ici à la fin de 2015 et en 2016. Le programme de stabilité prévoit, en outre, que le taux d'endettement brut restera supérieur à 60 % sur le reste de la période qu'il couvre.

Le déficit notifié pour 2014 et les prévisions de déficit et de dette pour 2015 révèlent, à première vue, l'existence d'un déficit excessif en Finlande sur la base à la fois du critère du déficit et du critère de la dette au sens du pacte de stabilité et de croissance, mais avant prise en compte de tous les facteurs pertinents, comme indiqué ci-dessous.

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon les données notifiées par la Finlande le 30 mars 2015 et validées par Eurostat le 21 avril 2015, le déficit public finlandais a atteint 3,2 % du PIB en 2014, contre 2,5 % du PIB en 2013. Il est donc supérieur à ce qu'annonçaient les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission (2,7 % du PIB), en raison de mauvaises surprises dans l'évolution aussi bien des recettes que des dépenses. En particulier, les recettes générées par les impôts indirects, de même que les revenus de la propriété publique, ont été moins importantes que prévu. Inversement, les dépenses de consommation intermédiaire ont dépassé les prévisions.

³ COM(2015) 114 final –
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0114&rid=1>

En 2015, selon le programme de stabilité et dans l'hypothèse de politiques inchangées, le déficit devrait atteindre 3,4 % du PIB avant de retomber à 3,2 % du PIB en 2016. Ce creusement du déficit résulte avant tout de l'augmentation accrue du ratio des dépenses au PIB qui est attendue. Les hausses de dépenses concernent essentiellement les transferts sociaux. Les dépenses d'intérêt sont en baisse, mais cette baisse est plus que compensée par la diminution des recettes provenant des actifs publics.

Rien n'indique, à ce stade, que le nouveau gouvernement prendra des mesures ayant une incidence sur les résultats budgétaires de 2015, mais dans l'attente de la publication du programme de gouvernement en bonne et due forme, cette possibilité ne saurait non plus être exclue. Selon les autorités finlandaises, un collectif budgétaire pour 2015 sera arrêté à l'automne. On peut s'attendre à ce que ce collectif budgétaire, adopté tard dans l'année, n'ait qu'un impact limité sur les résultats de 2015.

Le programme de stabilité, fondé sur l'hypothèse de politiques inchangées, prévoit que le déficit public ne retombera pas sous le seuil des 3 % du PIB avant 2018. Le nouveau gouvernement devrait adopter, au début de l'automne, un nouveau plan budgétaire pour la période 2016-2019, en même temps que la proposition de budget 2016.

Même s'il dépasse les 3 % du PIB, le déficit de 2014 est proche de la valeur de référence définie dans le traité, et il devrait en être de même en 2015 et 2016.

Le dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB en 2014 peut être considéré comme exceptionnel, le déficit de 2014 ayant été creusé par le passage à la méthode du SEC 2010, et notamment par la modification intervenue dans le traitement des swaps. Le passage au SEC 2010 a entraîné la suppression de la notion de «déficit dans le cadre de la PDE» qui existait dans le cadre du SEC 95. Le «déficit dans le cadre de la PDE» défini dans le SEC 95 tenait compte de l'incidence nette des flux d'intérêts sur les accords de swap et les contrats de garantie de taux. Depuis l'introduction du SEC 2010 en 2014, ce traitement particulier des swaps dans le cadre des statistiques de la PDE a disparu, et ceux-ci sont traités comme des transactions financières sur des produits dérivés, et non comme des intérêts. En conséquence, le déficit de 2013 a été revu à la hausse de 0,3 % du PIB. Cette hausse a été partiellement compensée par l'augmentation du PIB nominal ayant résulté de la mise en œuvre du SEC 2010, qui a conduit à une baisse du ratio du déficit au PIB de 0,1 point de pourcentage⁴. La Finlande continue à recourir aux accords de swap, dont le produit s'est élevé à 0,3 % du PIB en 2014. Si l'on avait conservé la notion antérieure, le déficit serait resté sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2014. Par la suite, pour la période 2015-2016, l'effet du passage au SEC 2010 sur l'enregistrement des swaps ne peut pas être considéré comme exceptionnel, étant donné qu'il était parfaitement connu et aurait pu être intégré dans le processus de préparation du budget.

Le dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB n'est pas temporaire au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. En particulier, les prévisions budgétaires établies par la Commission et le programme de stabilité indiquent que le déficit ne redescendra pas sous la valeur de référence avant 2017.

⁴ Hormis les modifications liées à la PDE, le déficit de 2013 a également été révisé à cause d'autres facteurs lors de la mise en œuvre du SEC 2010. Il en a résulté une augmentation du ratio du déficit au PIB de 0,1 point de pourcentage.

En résumé, le déficit de 2014, 2015 et 2016 reste proche de la valeur de référence de 3 % du PIB, mais supérieur à celle-ci. Il apparaît donc que le dépassement existant et prévu de la valeur de référence n'est pas temporaire au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. Le déficit ne peut pas être considéré comme exceptionnel pour l'ensemble de la période 2014-2016. L'analyse ci-dessus semble donc indiquer à première vue que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil n'est pas rempli, sur la base tant du programme de stabilité pour 2015 que des prévisions du printemps 2015 de la Commission, avant néanmoins que tous les facteurs pertinents exposés ci-dessous aient été pris en considération.

3. CRITERE DE LA DETTE

Le ratio de la dette publique brute au PIB a augmenté rapidement au cours des dernières années, passant de 32,7 % du PIB en 2008 à 59,3 % en 2014, en raison de déficits (qui s'expliquent par une diminution des recettes pendant la grave récession économique, alors que les dépenses restaient élevées) et d'ajustements stocks-flux. Ces déficits et ajustements stocks-flux ont contribué à parts à peu près égales à l'augmentation de la dette nominale sur cette période.

D'après les prévisions du programme de stabilité présenté par la Finlande pour 2015, l'endettement devrait atteindre 62,5 % du PIB en 2015 et continuer à augmenter sur toute la période de référence, pour s'élever à 67,8 % du PIB en 2019. Selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission, le ratio de la dette au PIB devrait dépasser la valeur de référence de 60 %, pour s'établir à 62,6 % en 2015 et 64,8 % en 2016 (tableau 1).

La dette publique finlandaise corrigée des effets du cycle conjoncturel serait inférieure à 60 % du PIB en 2015, mais dépasserait la valeur de référence en 2016. De même, si les mesures de solidarité, d'un montant correspondant à 2,9 % du PIB, expliquent que la dette dépasse la valeur de référence en 2015, cela ne serait plus totalement le cas en 2016.

L'analyse ci-dessus semble donc indiquer à première vue que le critère de la dette au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil n'est pas rempli, sur la base tant du programme de stabilité pour 2015 que des prévisions du printemps 2015 de la Commission, avant néanmoins que tous les facteurs pertinents exposés ci-dessous aient été pris en considération.

Tableau 1: Dynamique de la dette

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ratio de la dette publique brute	48,5	52,9	55,8	59,3	62,6	64,8
Variation du ratio de la dette ^b (1 = 2+3+4)	1,4	4,5	2,9	3,5	3,3	2,2
<i>Contributions:</i>						
• Solde primaire (2)	-0,4	0,7	-1,3	-1,9	-2,1	-2,1
• Effet «boule de neige» (3)	-0,9	0,9	0,7	0,7	0,3	-0,3
<i>dont:</i>						
<i>Dépenses d'intérêts</i>	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2
<i>Croissance du PIB réel</i>	-1,2	0,7	0,6	0,1	-0,2	-0,6
<i>Inflation (déflateur du PIB)</i>	-1,2	-1,3	-1,2	-0,6	-0,7	-0,9
• Ajustement stock-flux (4)	2,7	2,9	1,1	0,9	0,9	0,5
Notes:						
^a En pourcentage du PIB.						
^b La variation du ratio de la dette brute peut être décomposée comme suit:						
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$						
Où <i>t</i> est l'indice temps, <i>D</i> , <i>PD</i> , <i>Y</i> et <i>SF</i> sont l'encours de la dette publique, le déficit primaire, le PIB nominal et l'ajustement stock-flux respectivement, tandis que <i>i</i> et <i>y</i> représentent le coût moyen de la dette et la croissance du PIB nominal. Le terme entre parenthèses représente l'effet «boule de neige», mesurant l'effet combiné des dépenses d'intérêts et de la croissance économique sur le ratio de la dette.						
<i>Sources : Eurostat et prévisions du printemps 2015 de la Commission.</i>						

4. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du TFUE prévoit que le rapport de la Commission «*examine 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 afin d'établir si la violation du critère de la dette justifie le lancement d'une PDE*». Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, qui stipule également que «*tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence, et que l'État membre a présenté à la Commission et au Conseil*» doit être dûment pris en compte.

Les sous-parties suivantes examinent successivement: 1) la situation économique à moyen terme; 2) la position budgétaire à moyen terme (investissement public inclus); 3) l'évolution de la dette publique à moyen terme, sa dynamique et sa viabilité; 4) d'autres facteurs mis en avant par l'État membre; et 5) d'autres facteurs jugés pertinents par la Commission.

Le rapport analysera les facteurs précités sur la base des données notifiées et des prévisions du printemps 2015 de la Commission.

4.1. Situation économique à moyen terme

Conditions conjoncturelles et croissance potentielle. Après une chute de 8,3 % du PIB réel en 2009, l'activité économique de la Finlande s'est redressée progressivement en 2010 et 2011, avant une nouvelle récession sur la période 2012-2014. En 2014, le PIB a diminué légèrement, de 0,1 %. Les perspectives de croissance s'améliorent lentement pour 2015 et 2016 (tableau 2). La crise a eu des répercussions négatives sur la croissance potentielle du pays. Le taux de croissance du PIB potentiel de la Finlande, tel qu'estimé par les services de la Commission selon la méthode commune, a été en moyenne de 0 % sur les quatre dernières années et négatif (- 0,1 %) en 2013 et 2014. La contraction du PIB potentiel résulte de la baisse des contributions du facteur travail et de la contribution négative, selon les estimations, de la productivité totale des facteurs, qui reflète la restructuration en cours de l'économie. De plus, la contribution positive du capital a aussi diminué pendant la crise, du fait de la faiblesse des investissements. Globalement, le PIB réel en 2014 a été de 5,5 % inférieur au niveau enregistré en 2008, tandis que la production potentielle a augmenté d'à peine 0,6 % au cours de cette période. Cette diminution de la croissance potentielle a une incidence négative sur la soutenabilité de la dette.

Comme le PIB réel a reculé sur la période 2012-2014, l'écart de production s'est creusé pour atteindre -2,9 % du PIB potentiel en 2014, mais il devrait s'améliorer légèrement en 2015 pour s'établir à -2,7 %, dans la mesure où le PIB devrait connaître une croissance supérieure au potentiel (0,1 %). En 2016, la croissance devrait aussi dépasser la croissance potentielle et ramener l'écart de production à -1,9 % du PIB potentiel.

Tableau 2: Évolutions macroéconomiques et budgétaires ^a

	2011	2012	2013	2014	2015		2016	
	COM	COM	COM	COM	COM	Autorités nationales	COM	Autorités nationales
PIB réel (variation en %)	2,6	-1,4	-1,3	-0,1	0,3	0,5	1,2	1,4
PIB potentiel (variation en %)	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,2
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-0,2	-1,7	-2,9	-2,9	-2,9	-2,8	-1,9	-1,6
Solde des administrations publiques	-1,0	-2,1	-2,5	-3,2	-3,3	-3,4	-3,2	-3,2
Solde primaire	0,4	-0,7	-1,3	-1,9	-2,1	-2,2	-2,1	-2,0
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Formation brute de capital fixe des administrations publiques	3,8	4,0	4,2	4,1	4,1	4,3	4,1	4,3
Solde corrigé des variations conjoncturelles	-0,9	-1,2	-0,9	-1,5	-1,7	-1,8	-2,1	-2,3
Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles	0,5	0,3	0,4	-0,2	-0,5	-0,6	-1,0	-1,1
Solde structurel ^b	-0,8	-1,1	-0,8	-1,5	-1,7	-1,8	-2,1	-2,3
Solde primaire structurel	0,6	0,3	0,5	-0,3	-0,5	-0,6	-1,0	-1,1

Notes:

^a En pourcentage du PIB sauf indication contraire.

^b Solde corrigé des variations conjoncturelles et hors mesures exceptionnelles et temporaires.

Sources: Eurostat et prévisions du printemps 2015 de la Commission, programme de stabilité pour 2015

Ces évolutions conjoncturelles négatives ont eu un impact notable sur le déficit et le ratio de la dette au PIB mais, à l'avenir, l'économie devrait connaître une croissance supérieure à son

taux de croissance potentiel. Selon la Commission et les autorités nationales, corrigé des variations conjoncturelles observées au cours des trois dernières années, le taux d'endettement resterait en 2015 en dessous de la valeur de référence fixée dans le traité, mais ce ne serait plus le cas en 2016. D'après les prévisions de printemps de la Commission, la dette corrigée des variations conjoncturelles s'élèverait à 57,1 % du PIB en 2015 et à 61,3 % en 2016 (tableau 3).

Tableau 3: Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2011	2012	2013	2014	2015		2016	
					COM	COM	Autorités nationales	COM	Autorités nationales
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-1,0	-2,1	-2,5	-3,2	-3,3	-3,4	-3,2	-3,2
Critère de la dette	Dette publique brute	48,5	52,9	55,8	59,3	62,6	55,2	64,8	64,4
	Dette publique brute corrigée des variations conjoncturelles					57,1	56,9	61,3	
Sources: Eurostat, prévisions du printemps 2015 de la Commission, programme de stabilité pour 2015, données communiquées par les autorités nationales									

Réformes structurelles récentes. En 2013, la Finlande a adopté un vaste programme de politiques structurelles visant à créer un climat plus propice à la croissance et à combler l'écart de viabilité⁵. Le gouvernement prévoyait des mesures pour équilibrer les finances des collectivités locales, accroître l'efficacité du secteur public, reculer de deux ans l'âge de départ à la retraite et améliorer la concurrence et la compétitivité.

La mesure la plus importante du programme de politiques structurelles est un accord sur une réforme des retraites conclu par les partenaires sociaux à la fin du mois de septembre 2014. Cette réforme lie l'âge de la retraite à l'espérance de vie, comme recommandé par le Conseil en juillet 2014. L'objectif est de la mettre en œuvre à partir de 2017, à la suite de l'adoption des actes législatifs correspondants par le Parlement attendue en 2015. Selon les autorités nationales, cette réforme améliorera la viabilité budgétaire d'environ 1 % du PIB, mais n'aura pas d'effet visible à cet égard avant 2017. Aucune décision n'a été prise concernant l'extension des prestations de chômage pour les travailleurs proches de l'âge de la retraite (le «tunnel du chômage»).

D'autre part, les efforts visant à limiter les devoirs et obligations des autorités locales, soit une mesure prévue pour permettre l'équilibrage des budgets des collectivités locales, ne semblent progresser que lentement. Les réformes du système de protection sociale et de soins de santé sont reportées et exigent des préparatifs plus poussés. Les mesures destinées à réduire le chômage structurel et à étendre la durée des carrières en incitant les jeunes à commencer plus tôt leur vie professionnelle n'ont pas produit de résultats tangibles jusqu'à présent.

Le nouveau gouvernement devra encore clarifier ses objectifs et intentions en ce qui concerne les réformes structurelles.

4.2. Position budgétaire à moyen terme

Déficit structurel et assainissement budgétaire

Le déficit nominal de la Finlande est supérieur à 3 % du PIB en 2014 et, selon les prévisions (sur la base de politiques inchangées) formulées par le gouvernement sortant dans son programme de stabilité, il devrait rester supérieur à 3 % jusqu'en 2017. D'après les prévisions pertinentes de la Commission, la Finlande a atteint son OMT (un déficit de 0,5 % du PIB en termes structurels) en 2013. Le pays s'est fixé un OMT au niveau le moins ambitieux, en revoyant à la baisse l'objectif antérieur, qui était de parvenir à un excédent structurel de 0,5 % du PIB en 2013.

Le ratio des dépenses publiques au PIB a augmenté considérablement ces dernières années. Alors qu'il se situait à 50,6 % en moyenne entre 2006 et 2010, il a atteint 58,7 % en 2014 et devrait rester globalement au même niveau en 2015 et 2016, selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission. En 2014, le ratio des dépenses a été le plus élevé de l'UE.

La Finlande ayant démarré l'année 2014 dans une position budgétaire correspondant à son objectif à moyen terme et l'économie étant à l'époque en récession, aucun ajustement n'a été nécessaire cette année-là en vue de la réalisation de l'OMT. Toutefois, concrètement, la

⁵ Le programme de politiques structurelles visant à créer un climat plus propice à la croissance économique et à combler l'écart de viabilité des finances publiques est disponible à l'adresse suivante:
<http://valtioneuvosto.fi/etusivu/rakennuudistus395285/tiedostot/rakennepoliittinen-ohjelma-29082013/fi.pdf>

Finlande semble s'être éloignée de cet objectif de 0,8 % du PIB, ce qui représente un glissement important sur le plan du solde structurel. En revanche, le critère des dépenses est respecté, avec une marge positive de 0,3 % du PIB. D'une manière générale, une partie de la détérioration du solde structurel (qui s'élève à $\frac{1}{4}$ % du PIB⁶) peut être attribuée au taux d'inflation moins élevé que prévu; par conséquent, l'ajustement en direction de l'OMT, en 2014, ne semble pas avoir beaucoup dévié de ce qui était prescrit. Le taux d'inflation se révélant plus faible que prévu au moment de la préparation du budget, les recettes ont été inférieures aux prévisions budgétaires, ce qui a entraîné la détérioration du solde structurel.

L'ajustement du solde structurel requis pour 2015 s'élève à 0,1 % du PIB. Or, les prévisions du printemps 2015 de la Commission font état au contraire d'une dégradation du solde structurel de 0,2 % du PIB en 2015. Si l'on calcule la variation moyenne du solde structurel sur l'ensemble de la période 2014-2015, la Finlande dépasse la limite de 0,25 % (qui est l'écart jugé significatif). En revanche, en ce qui concerne le critère des dépenses, la marge positive passe à 0,5 % du PIB en 2015. Globalement, il existe un risque d'écart significatif en 2015 par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT.

Selon les prévisions de la Commission, fondées sur l'hypothèse de politiques inchangées, l'ajustement requis pour 2016 s'élèvera à 0,5 % du PIB, le pays enregistrant une croissance supérieure au potentiel et la dette dépassant le seuil de 60 % du PIB. Le critère des dépenses ne sera plus respecté, l'écart négatif atteignant -0,4 % du PIB. Calculé sur la base du critère du solde structurel, l'écart sera de -0,9 % du PIB et restera important pendant deux ans. D'une manière générale, l'évaluation montre qu'il y aura sans doute un risque d'écart significatif en 2016 par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT.

Le programme de stabilité pour 2015 prévoit lui aussi une détérioration du solde structurel en 2015 et 2016, semblant indiquer également un glissement important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise. Selon le programme, l'objectif à moyen terme ne serait pas atteint d'ici 2019.

Un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement nécessaire pour atteindre l'OMT avait été déjà observé lors de l'évaluation du programme de stabilité pour 2014. Le gouvernement n'a pas pris de mesures pour répondre à la recommandation par pays de 2014 qui l'invitait à agir, au cours de la période 2014-2015, pour limiter l'écart naissant par rapport à l'OMT et permettre de revenir à ce niveau en 2015.

Dépenses publiques et d'investissement

Depuis le début de la crise, l'investissement public a augmenté en pourcentage du PIB. En 2008, la formation brute de capital fixe dans le secteur des administrations publiques s'élevait à 3,6 % du PIB. En 2013, elle a atteint 4,2 % du PIB, avant de fléchir légèrement en 2014, à 4,1 % du PIB. Selon le programme de stabilité, elle devrait s'élever à 4,3 % du PIB en 2015 et 2016. Pendant toute la période, le ratio du déficit des administrations publiques, tant en termes nominaux qu'en termes structurels, a été inférieur à celui des investissements publics

⁶ L'écart d'inflation par rapport aux prévisions peut se calculer comme étant égal à la différence entre le déflateur du PIB pour 2014 et celui qu'envisageait la Commission dans ses prévisions du printemps 2014. L'effet négatif sur le solde structurel est estimé dans ce cas à $-\frac{1}{4}$ %. Si cet écart est calculé en revanche comme la différence entre le déflateur du PIB pour 2014 et la moyenne des prévisions de printemps et d'automne, l'effet négatif estimé est proche de $-\frac{1}{3}$ % du PIB.

par rapport au PIB. D'une manière générale, l'investissement public, exprimé en pourcentage du PIB, est l'un des plus élevés de la zone euro.

Depuis 2012, le solde primaire des administrations publiques finlandaises est déficitaire et, selon le programme de stabilité, il devrait le rester au cours de la période 2015-2016. Les dépenses d'intérêts ont été stables, le taux d'intérêt effectif payé sur la dette ayant sensiblement baissé ces dernières années. Les dépenses d'intérêts, calculées en proportion du PIB, devraient diminuer durant la période de prévision.

À l'inverse, les dépenses courantes, hors intérêts, n'ont cessé d'augmenter, passant de 43,0 % du PIB en 2008 à 53,9 % en 2014, sous l'effet, principalement, de la hausse des dépenses de sécurité sociale. Les autres postes de dépenses ont été relativement stables.

Qualité des finances publiques

La Finlande a mis en œuvre, en droit national, la règle relative à l'équilibre budgétaire structurel prévue par le pacte budgétaire et consacrée dans des dispositions d'application spécifiques du droit dérivé. Le cadre budgétaire de la Finlande fixe des plafonds de dépenses pluriannuels et s'est vu récemment renforcé par une disposition imposant à l'administration centrale de prendre en compte l'impact de ses mesures sur l'équilibre budgétaire des autorités locales et des caisses de sécurité sociale. Cependant, il semble que la marge de manœuvre pour réagir aux défis de l'année en cours soit limitée. Si, comme cela a été le cas en 2013 et 2014, une prévision de croissance est fortement revue à la baisse pendant l'année, il n'existe pas de procédure permettant d'ajuster les plafonds de dépenses en conséquence.

Le budget 2015 sera l'occasion de tester le fonctionnement de la règle concernant l'équilibre budgétaire structurel. Comme l'ont montré les prévisions du gouvernement sous-tendant son projet de plan budgétaire pour 2015, la Finlande devrait s'écarter de son objectif de déficit structurel égal à 0,5 % du PIB. Le gouvernement a décidé que des mesures d'ajustement étaient nécessaires, mais plutôt que de modifier sa proposition de budget pour 2015, il a considéré que les mesures prévues dans son programme de politiques structurelles étaient suffisantes.

4.3. Situation de la dette publique à moyen terme

Viabilité à long terme des finances publiques

En 2014, le ratio d'endettement brut consolidé des administrations publiques s'élevait à 59,3 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission, ce ratio devrait augmenter pour s'établir à près de 80 % du PIB d'ici 2025 (sur la base du scénario de politiques inchangées, dans l'hypothèse où le solde primaire structurel évolue selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission jusqu'en 2016), demeurant constamment au-dessus du seuil de 60 % du PIB. Cette augmentation s'expliquerait principalement par les coûts liés au vieillissement de la population.

À court terme, les risques de tensions budgétaires auxquels la Finlande est exposée semblent faibles, mais le risque qui pèse sur la viabilité budgétaire du pays est jugé élevé à moyen terme et moyennement élevé à long terme, en raison du coût budgétaire du vieillissement de la population. L'accent devrait donc être mis sur une plus grande maîtrise de la croissance des dépenses liées au vieillissement afin de contribuer à la viabilité des finances publiques à moyen et à long terme. Toutefois, la dernière réforme des retraites décidée à l'automne 2014, qui n'a pas encore été approuvée par le Parlement finlandais, n'est pas prise en compte dans ces évaluations.

Par rapport aux projections de 2014, les indicateurs S1 et S2 se sont tous deux dégradés.

Ajustement stock-flux

L'ajustement stock-flux a un effet important sur l'évolution de la dette publique en Finlande. Cela tient au fait que le régime de retraite, lié aux revenus et inclus dans le secteur des administrations publiques, est partiellement préfinancé et dégage un excédent. Celui-ci s'élevait à 1,9 % du PIB en 2013 et à 1,4 % en 2014. En 2015, le programme de stabilité prévoit que cet excédent tombera à 0,8 % du PIB. Bien qu'inclus dans le solde des administrations publiques, il n'est pas utilisé pour rembourser la dette publique. Les montants en question sont comptabilisés comme une accumulation nette d'actifs dans l'ajustement stock-flux. D'après les prévisions, la position nette des actifs financiers des administrations publiques en Finlande ne devrait plus s'élever qu'à 51,3 % du PIB en 2014 contre 54,6 % en 2013⁷. Selon les projections de l'OCDE, ces actifs nets devraient s'établir à 45,2 % du PIB d'ici la fin de 2016. C'est l'une des positions nettes positives les plus élevées des pays de l'OCDE.

Encours total de la dette garantie par l'État

Les garanties de l'administration centrale finlandaise s'élevaient à 19,0 % du PIB en 2014, parmi lesquelles celles liées au secteur financier représentaient 1,2 % du PIB en 2014. La majeure partie de ces garanties (12 % du PIB) sont fournies à des sociétés non financières, principalement par l'intermédiaire de Finnvera, une entreprise publique de financement spécialisée. Compte tenu de la solidité du secteur financier⁸ et du faible niveau de recours aux garanties constaté, les risques associés à la dette garantie par l'État ne semblent pas importants.

4.4. Autres facteurs jugés pertinents par la Commission

Opérations de stabilisation financière

Parmi les autres facteurs jugés pertinents par la Commission, une attention particulière est accordée aux contributions financières destinées à encourager la solidarité internationale et à favoriser la réalisation des objectifs des politiques de l'Union, à la dette résultant du soutien bilatéral et multilatéral entre États membres dans le cadre de la préservation de la stabilité financière et à la dette liée aux opérations de stabilisation financière pendant des crises financières majeures [article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97].

Lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, l'assistance financière aux États membres de la zone euro ayant pour effet d'accroître la dette a été prise en compte. Selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission, l'incidence cumulée de cette assistance serait de 2,9 % du PIB en 2015. Par conséquent, la dette publique brute de la Finlande serait de 58,3 % du PIB en 2015 et de 61,9 % en 2016 si les montants liés aux opérations de stabilisation financière en étaient déduits.

4.5. Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre reçue par la Commission le 5 mai 2015, les autorités finlandaises soulignent que le programme de stabilité se fonde sur des hypothèses techniques et non sur les plans

⁷ Perspectives économiques de l'OCDE n° 93, tableau 33 (annexe).

⁸ Comme l'indique le rapport par pays de 2015:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_finland_en.pdf

effectifs du nouveau gouvernement, qui, au moment de l'élaboration du présent rapport, était en voie de constitution, sur la base des résultats des élections du 19 avril.

Les autorités expliquent que le dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB en 2014 n'était pas attendu, les prévisions ne faisant pas apparaître de manière manifeste qu'il se produirait, et qu'en outre l'accroissement du déficit en 2015 s'explique par l'effet de base du déficit en 2014. Au moment de l'élaboration du budget 2015, les prévisions indiquaient un déficit inférieur à 3 % pour 2015. En raison des élections, il n'a pas été possible de réagir au déficit depuis son annonce par l'Office des statistiques. En outre, les autorités indiquent que les données pour 2014 pourraient faire l'objet de nouvelles révisions.

La Finlande affirme que si l'on tient compte de l'incidence du SEC 2010 et des 3 ans de croissance négative de l'économie, on peut conclure que le dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB en 2014 a été exceptionnel, ce qu'indique également le point 2 du présent rapport. En utilisant la définition du SEC 95, le déficit prévu pour 2015 aurait été de 3 % du PIB.

Les autorités font valoir par ailleurs que, sur la base d'une évaluation globale, le pays devrait être considéré comme respectant en 2014 l'ajustement requis en direction de l'OMT. L'écart constaté en ce qui concerne le solde structurel peut être attribué à l'évolution inattendue du solde nominal, à une inflation plus faible que prévue et à la baisse des revenus d'intérêts. En effet, selon les autorités, l'effet net de la baisse des taux d'intérêt a accru le déficit public de la Finlande de 0,15 % du PIB, en raison de la perte de recettes générées par les actifs détenus par les administrations publiques. En ce qui concerne 2015, les autorités estiment qu'une évaluation générale devrait permettre de conclure que le pays a globalement réalisé l'ajustement requis en direction de l'OMT.

Quant au ratio de la dette, les autorités mettent en avant le rôle de la conjoncture et des opérations de solidarité dans l'augmentation de la dette. La Finlande attire également l'attention sur les mesures d'assainissement arrêtées pour 2015 et au-delà, et fait observer qu'en raison de sa position très positive en termes d'actifs nets, elle ne profite pas, en termes nets, de la faiblesse des taux d'intérêt.

Selon les calculs du ministère des finances (sur la base du programme de stabilité pour 2015), le niveau de la dette corrigé des variations conjoncturelles serait de 56,9 % du PIB en 2015. En déduisant les mesures de solidarité, la dette atteindrait 58,2 % du PIB en 2015, et il y aurait donc lieu de conclure que le critère de la dette sera respecté en 2015.

Enfin, la Finlande estime qu'en l'absence d'un budget pour 2016, il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de tirer des conclusions pour l'année prochaine.

5. CONCLUSIONS

Critère du déficit Le déficit public de la Finlande a atteint 3,2 % du PIB en 2014 et devrait rester supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB pendant toute la période de prévision, en supposant que les politiques restent inchangées. Le dépassement de la valeur de référence n'est donc pas temporaire, mais le déficit est proche de cette valeur. Le déficit ne peut être considéré comme exceptionnel au sens du pacte de stabilité et de croissance pour la période 2014-2016. Lorsqu'on analyse les facteurs pertinents pour l'année 2014, il faut relever une détérioration importante du solde structurel au cours de cette année. Toutefois, globalement, les facteurs pertinents semblent indiquer qu'il existe des circonstances atténuantes à l'origine du dépassement de la valeur de référence en 2014. L'important déficit des administrations

publiques reflète l'incidence du passage au SEC 2010. Alors que l'accroissement du déficit en 2014 ne peut être associé à l'augmentation des investissements publics au cours de cette année, les dépenses d'investissement public de la Finlande sont supérieures à son déficit. Cependant, en 2015 et 2016, la dette dépasse le seuil de 60 % du PIB, valeur de référence du traité, tandis que le déficit reste supérieur à 3 % du PIB. La position budgétaire à moyen terme, telle qu'elle ressort du solde structurel, constitue une forte indication que la Finlande s'écarte de l'OMT alors même que la situation conjoncturelle s'améliorera en 2015-2016. Par conséquent, il y a lieu de considérer que, dans l'ensemble, le critère du déficit prévu par le traité n'est pas respecté.

Critère de la dette Tandis que la dette publique brute était inférieure à 60 % en 2014, elle devrait atteindre 62,5 % du PIB en 2015 selon le programme de stabilité pour cette année-là, soit plus que la valeur de référence de 60 % du PIB. De manière similaire, d'après les prévisions du printemps 2015 de la Commission, la dette publique brute devrait dépasser la valeur de référence, atteignant 62,6 % du PIB en 2015 et 64,8 % en 2016. Comme le montre le présent rapport, si le dépassement prévu du critère de la dette s'explique entièrement par le soutien financier apporté par la Finlande au maintien de la stabilité financière de la zone euro en 2015, cela ne sera plus vrai en 2016. Le niveau de la dette a été influencé par d'importants achats d'actifs financiers de la part des caisses de sécurité sociale, ce qui a conduit à l'accumulation d'actifs parallèlement à l'augmentation de la dette. Enfin, s'il faut noter que le ratio de la dette est influencé par la situation conjoncturelle actuelle de la Finlande, ce facteur n'explique pas, à lui seul, le dépassement de la valeur de référence de 60 % du PIB en 2016. Dans l'ensemble, l'analyse présentée dans le présent rapport semble indiquer que le critère de la dette prévu par le traité n'est pas rempli.

Selon le programme de stabilité d'avril 2015, le gouvernement constitué à la suite des élections d'avril 2015 va élaborer en septembre prochain un nouveau projet de plan budgétaire des administrations publiques/programme de stabilité pour la période 2016-2019. Ce plan sera l'occasion d'évaluer les mesures qui doivent être prévues afin de ramener le déficit en dessous de la valeur de référence de 3 % et de placer le ratio de la dette sur une trajectoire descendante appropriée.