



Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 540 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Finlande

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne**

RAPPORT DE LA COMMISSION

Finlande

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition que cela ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre, dans le cadre du pacte, les mesures nécessaires de coordination des politiques.

Selon les données communiquées par les autorités finlandaises le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat¹, le déficit public de la Finlande a atteint 1,1 % du PIB en 2019, et sa dette s'est établie à 59,4 % du PIB. Le programme de stabilité de la Finlande pour 2020 prévoit cette année un déficit de 7,2 % du PIB et une dette de 69,1 % du PIB.

Le déficit prévu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport, qui analyse le respect par la Finlande du critère de déficit prévu par le traité. Le critère de la dette peut être considéré comme rempli puisque le ratio d'endettement en 2019 était inférieur à la valeur de référence

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

de 60 % du PIB fixée par le traité. Ce rapport tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-1,7	-0,7	-0,9	-1,1	-7,4	-3,4
Critère de la dette	Dette publique brute	63,2	61,3	59,6	59,4	69,4	69,6

Sources: Eurostat, programme de stabilité pour 2020, prévisions du printemps 2020 de la Commission.

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de stabilité pour 2020, la Finlande devrait enregistrer cette année un déficit public de 7,2 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité en 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Les prévisions de printemps de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur l'économie finlandaise, annoncent une contraction du PIB réel de 6,3 % en 2020.

Le dépassement de la valeur de référence du traité n'est pas temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit devrait rester supérieur à 3 % du PIB en 2021.

En résumé, le déficit prévu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire, au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

3. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité 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. Ce rapport doit «examine[r] 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».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte. Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit, puisque le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif en Finlande sur

la base du critère du déficit. Toutefois, la Commission reconnaît le caractère exceptionnel des circonstances conduisant à l'évaluation du respect du critère du déficit en 2020.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire fondamental à prendre en considération pour l'année 2020 est l'activation récente de la clause dérogatoire générale au regard de l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également mené à l'activation de la clause dérogatoire générale.

3.1. Pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Conjuguées à la chute de l'activité économique, ces mesures contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

3.2 Position économique à moyen terme

Dès avant la crise, la croissance économique de la Finlande ralentissait. La croissance économique est durement affectée par la pandémie de COVID-19 et les mesures prises pour l'endiguer. Selon les prévisions, le PIB réel devrait se contracter fortement en 2020, d'environ 6,3 %, avant de rebondir et d'enregistrer une croissance de 3,7 % en 2021. La consommation des ménages et l'investissement privé devraient être les principaux facteurs explicatifs du ralentissement en 2020, tandis que la consommation et l'investissement publics soutiendront l'économie. Selon les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le programme de stabilité, la Finlande devrait voir son produit intérieur brut se contracter de 5,5 % en 2020 et progresser de 1,3 % en 2021, sous l'effet d'une combinaison de facteurs identique. La chute brutale du PIB en 2020 constitue une circonstance atténuante à prendre en considération dans l'évaluation du respect par la Finlande du critère du déficit en 2020.

Les fortes incertitudes et l'aggravation du chômage devraient réduire la demande intérieure en 2020. Les ménages devraient accroître leur épargne de précaution, différer leurs dépenses discrétionnaires et réduire leur consommation. L'investissement privé devrait diminuer fortement en raison des perspectives incertaines qui prévalent tant sur le marché du logement que dans les entreprises. La contribution des exportations nettes sera négative. Le marché du travail, qui était déjà en stagnation avant la crise, devrait être fortement touché. Le chômage devrait connaître une nette augmentation d'ici à la mi-2020.

Il existe un degré d'incertitude exceptionnellement élevé quant à l'évolution de la pandémie et au calendrier des mesures de déconfinement, ainsi qu'à leur incidence sur l'activité économique. Les risques à la baisse pesant sur les scénarios prévus sont essentiellement liés à

la durée et à la gravité du choc induit par la pandémie sur la demande intérieure et sur la demande extérieure. Les finances publiques de la Finlande subiraient un nouveau choc majeur si la crise devait se prolonger dans certaines activités de loisir, telles que les croisières maritimes. Par ailleurs, les principaux partenaires commerciaux de la Finlande semblent entrer dans une phase de reprise plus rapidement qu'initialement escompté.

3.3 Position budgétaire à moyen terme

Le 13 juillet 2018, la Finlande a reçu la recommandation de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 2,9 % en 2019 (ci-après dénommé le «critère des dépenses»), ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de -0,2 % du PIB.² Selon les chiffres effectifs et les prévisions de la Commission, la croissance des dépenses publiques primaires s'est écartée dans une certaine mesure de la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019. Le solde structurel laisse apparaître, lui aussi, un certain écart en 2019. Par conséquent, l'évaluation globale indique qu'il existe un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019.

Le ralentissement économique et les mesures prises par le gouvernement pour endiguer la propagation du coronavirus (COVID-19) devraient peser lourdement sur les finances publiques. Dans le premier budget supplémentaire pour 2020, le gouvernement a inscrit de nombreuses mesures temporaires et ciblées visant à lutter contre les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur la santé humaine et l'économie. Ces mesures comprennent des investissements discrétionnaires d'un montant total d'environ 4,1 milliards d'EUR pour la période 2020-2024. Elles pèsent en particulier sur le budget 2020, qui a avancé en début de période les dépenses liées à la mise en œuvre du programme public 2019-2023.

Le coût budgétaire des mesures de soutien adoptées à la mi-avril 2020 pour faire face à la pandémie s'élève à 1,7 % du PIB en 2020. La plupart de ces mesures consistent en des subventions en faveur des secteurs d'activité les plus touchés, et aident les PME et les travailleurs indépendants à traverser la période de confinement. Le gouvernement a également décidé de réduire temporairement les cotisations sociales. Les dépenses consacrées à la santé, aux fournitures médicales ainsi qu'à l'ordre public et à la protection des frontières sont elles aussi couvertes. En outre, l'incidence des stabilisateurs automatiques – à savoir une diminution des recettes fiscales et une augmentation des dépenses de sécurité sociale –, comprise entre 3 % et 4 % du PIB, pèsera elle aussi sur les finances publiques. Globalement, selon les projections actuelles, le solde des administrations publiques devrait se détériorer sous l'effet de la crise pour s'établir à -7,2 % du PIB en 2020.

Bien qu'une reprise économique soit attendue pour 2021, les recettes publiques devraient rester inférieures aux prévisions d'avant la crise, dans l'hypothèse de politiques inchangées. L'essentiel des dépenses liées à la pandémie devrait être intégralement supprimé d'ici la fin de 2020, mais certains programmes d'aide aux entreprises devraient se poursuivre. On peut s'attendre également à ce que l'État doive supporter des pertes sur des prêts ou des

² Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2018, JO C 300 du 10.9.2018, p. 112.

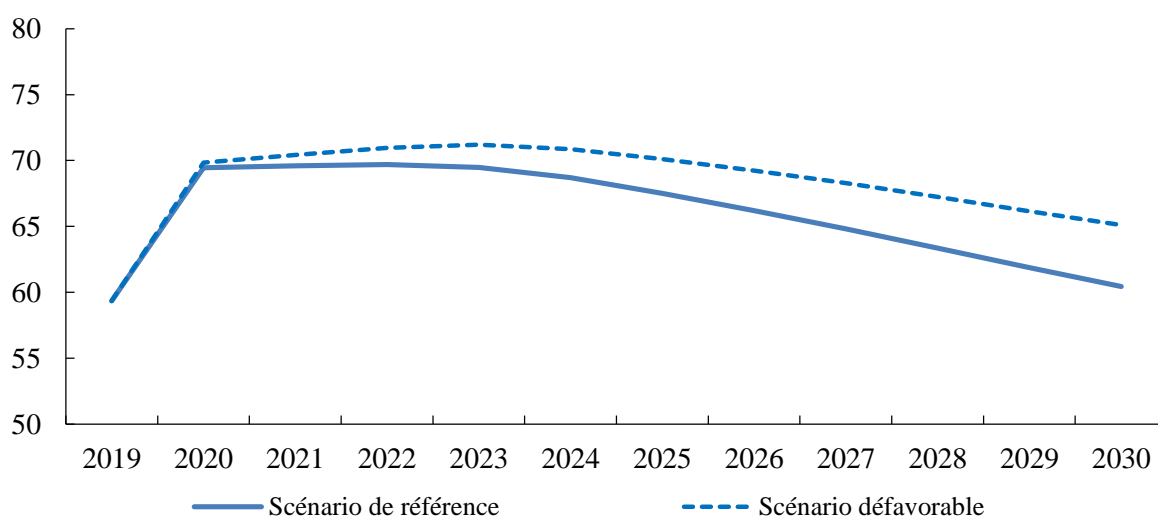
investissements qui bénéficient de sa garantie. Par conséquent, la Commission prévoit que le solde des administrations publiques s'établira à -3,4 % du PIB en 2021.

Une grande incertitude entoure les projections budgétaires, liée à l'évolution de la situation macroéconomique, au montant des garanties qui auront été appelées, au coût budgétaire des mesures de soutien adoptées pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 et à l'éventualité de devoir adopter des mesures supplémentaires.

3.4. Situation de la dette publique à moyen terme

Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 59,4 % du PIB en 2019 à 69,6 % d'ici à 2021. L'évaluation de la soutenabilité de la dette indique que, malgré certains risques, la dette de la Finlande demeure soutenable à moyen terme, compte tenu notamment de circonstances atténuantes importantes (notamment le profil de la dette). En effet, s'il est vrai que la situation d'endettement se détériore par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme³.

Graphique 1: Ratio dette publique/PIB, Finlande (en % du PIB)



Source: Services de la Commission

³ Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» (OGWG) du CPE. En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire envisagé (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

3.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités finlandaises ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités. Les autres facteurs qui n'ont pas encore été abordés dans le présent rapport sont les plans du gouvernement en faveur de réformes structurelles et d'un renforcement de la viabilité à long terme. Ces plans portent en particulier sur les préparatifs de la réforme des services sociaux et des services de santé ainsi que sur une feuille de route visant à réduire l'écart de viabilité budgétaire. En outre, la lettre rappelle que la Finlande possède une solide position créditrice nette, qui peut être utilisée pour favoriser la croissance future et améliorer la viabilité à long terme de l'économie. Enfin, le gouvernement affirme qu'il présentera, à l'automne 2020, un train de mesures économiques dans le cadre de la procédure budgétaire. Il préparera également un programme de stabilité complet, comprenant des objectifs pluriannuels pour les finances publiques. Cette lettre précise que le programme de stabilité soumis le 30 avril 2020 ne contenait que les prévisions macroéconomiques et budgétaires indépendantes pour la période 2020-2022 et non les objectifs budgétaires officiellement adoptés par le gouvernement.

4. CONCLUSIONS

Selon son programme de stabilité pour 2020, la Finlande devrait enregistrer cette année un déficit public nominal de 7,2 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte. Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, toutefois, puisque le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif en Finlande sur la base du critère du déficit.

Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté.