



Études économiques de l'OCDE FINLANDE

DÉCEMBRE 2022 (VERSION ABRÉGÉE)



Études économiques de l'OCDE : Finlande 2022 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2023), *Études économiques de l'OCDE : Finlande 2022 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris,
<https://doi.org/10.1787/70d38471-fr>.

ISBN 978-92-64-64069-6 (pdf)
ISBN 978-92-64-66046-5 (HTML)
ISBN 978-92-64-44065-4 (epub)

Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Finlande
ISSN 1995-3496 (imprimé)
ISSN 1999-0553 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Vincent Koen.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

Cette *Étude* est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR) de l'OCDE, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de la Finlande ont été évaluées par le Comité le 2 novembre 2022. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé à titre définitif par le Comité plénier le 6 décembre 2022.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Carey et Naomitsu Yashiro, avec le concours d'Axel Purwin, sous la direction de Vincent Koen. Axel Purwin a fourni une assistance en matière de recherche, tandis que Michelle Ortiz, Karimatou Diallo et Gemma Martinez ont apporté leur concours pour la mise en forme du document, et Nathalie Bienvenu pour la communication. Le chapitre thématique, consacré à la nécessité de redynamiser les écosystèmes d'innovation, a été rédigé par Naomitsu Yashiro.

La précédente *Étude* consacrée à la Finlande avait été publiée en décembre 2020.

Des informations sur la dernière *Étude* et les précédentes, ainsi que sur la préparation des *Études économiques*, sont disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/fr/economie/etudes.

Table des matières

Avant-propos	3
Acronymes	7
Résumé	9
1 Principaux éclairages sur l'action publique	16
L'économie finlandaise s'est rapidement redressée après le choc lié à la pandémie de COVID-19, mais elle est maintenant confrontée à la dégradation de la situation mondiale	28
L'orientation expansionniste des politiques macroéconomiques s'atténue	38
Vers une croissance économique plus forte et plus durable	57
Références	78
GRAPHIQUES	
Graphique 1. L'inflation s'est envolée	10
Graphique 2. Les dépenses d'innovation ont baissé pendant la décennie 2010	12
Graphique 1.1. La structure de l'économie finlandaise est similaire à la moyenne de l'OCDE	18
Graphique 1.2. Les principales catégories d'exportations de la Finlande sont les machines et les produits industriels de base, et les pays de l'UE sont ses principaux marchés d'exportation	18
Graphique 1.3. L'intensité des exportations de la Finlande est faible pour un petit pays de l'UE	19
Graphique 1.4. La Finlande n'est pas très intégrée dans les chaînes de valeur mondiales	19
Graphique 1.5. Les énergies renouvelables occupent une place plus importante que les combustibles fossiles dans le bouquet énergétique	21
Graphique 1.6. Le PIB par habitant et la productivité du travail ont augmenté par rapport à ceux des États-Unis, mais pas par rapport aux moyennes des pays nordiques	22
Graphique 1.7. Le PIB par habitant et la productivité du travail sont inférieurs aux moyennes des pays nordiques	23
Graphique 1.8. La Finlande se caractérise par un nombre d'heures ouvrées par travailleur plus élevé que la moyenne des pays nordiques et une situation démographique plus favorable, mais son taux d'emploi est plus faible	23
Graphique 1.9. Le vieillissement démographique ralentira la croissance du PIB par habitant à partir des années 2030	26
Graphique 1.10. Les émissions de gaz à effet de serre devraient nettement diminuer	27
Graphique 1.11. La croissance économique s'est rapidement redressée après le choc lié au COVID-19, avant d'être freinée par la dégradation de la situation mondiale	28
Graphique 1.12. Les vaccinations et l'apparition de variants moins virulents du COVID-19 ont limité le nombre de cas graves	29
Graphique 1.13. La mobilité n'a guère été affectée par le variant Omicron au début de 2022	29
Graphique 1.14. L'inflation s'est envolée	30
Graphique 1.15. Le nombre de lits d'unité de soins intensifs était relativement faible en Finlande avant la pandémie	31

Graphique 1.16. La confiance des consommateurs et des entreprises s'est dégradée	33
Graphique 1.17. Le marché du travail s'est redressé rapidement	33
Graphique 1.18. L'appariement entre offres et demandes d'emploi s'est dégradé et les postes vacants sont devenus plus difficiles à pourvoir	35
Graphique 1.19. Les taux des obligations d'État à long terme et l'écart de rendement par rapport aux obligations allemandes ont augmenté	39
Graphique 1.20. Le système bancaire est bien capitalisé, mais présente des faiblesses structurelles	41
Graphique 1.21. L'endettement des ménages est élevé mais leurs charges d'intérêts sont faibles et l'accessibilité financière du logement ne s'est pas dégradée	42
Graphique 1.22. La Finlande a des volants de fonds propres macroprudentiels structurels moins importants que des pays présentant un niveau de risque structurel comparable	46
Graphique 1.23. Les niveaux élevés de crédit au secteur privé et aux ménages représentent un risque macrofinancier majeur	47
Graphique 1.24. Le déficit budgétaire structurel reste relativement important	48
Graphique 1.25. L'âge cible de départ à la retraite augmente plus rapidement que l'âge minimum de départ à la retraite	51
Graphique 1.26. Le taux de fécondité ¹ a chuté au cours de la dernière décennie	52
Graphique 1.27. À politiques inchangées, la dette publique augmenterait considérablement	53
Graphique 1.28. La faiblesse de l'innovation et des investissements a freiné la croissance de la productivité	58
Graphique 1.29. L'entrepreneuriat est relativement vigoureux	59
Graphique 1.30. Taux d'emploi par âge et par sexe	62
Graphique 1.31. L'âge effectif de départ à la retraite et les taux d'emploi des seniors n'ont cessé d'augmenter	62
Graphique 1.32. Taux d'emploi et de chômage selon le niveau d'études	66
Graphique 1.33. L'écart de rémunération à temps plein entre hommes et femmes est ample en Finlande	69
Graphique 1.34. En Finlande, la corruption est faible et très bien maîtrisée	74
Graphique 1.35. La transparence fiscale est élevée mais certaines mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux doivent être renforcées	75

TABLEAUX

Tableau 1. La croissance économique va ralentir	11
Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	37
Tableau 1.2. Événements qui pourraient modifier sensiblement les perspectives	38
Tableau 1.3. Recommandations antérieures concernant les règles macroprudentielles et mesures prises	43
Tableau 1.4. Recommandations antérieures en matière de réforme fiscale et mesures prises	44
Tableau 1.5. Recommandations antérieures concernant la politique budgétaire et mesures prises	48
Tableau 1.6. Les réformes des retraites limitent la hausse des dépenses liées au vieillissement ¹	50
Tableau 1.7. Principales hypothèses sous-tendant les projections du ratio d'endettement ¹	50
Tableau 1.8. Recommandations antérieures en matière de réforme des systèmes de santé et de protection sociale et mesures prises	54
Tableau 1.9. La plupart des aides directes aux entreprises n'accroissent pas la productivité à long terme	57
Tableau 1.10. Recommandations passées concernant des réformes favorables à la productivité	61
Tableau 1.11. Estimations des effets des décisions et propositions du gouvernement sur l'emploi d'ici à 2030	63
Tableau 1.12. Effets cumulés, sur le PIB et sur les finances publiques, de certaines des principales recommandations	64
Tableau 1.13. Recommandations antérieures concernant la réforme du marché du travail et mesures prises	65
Tableau 1.14. En Finlande, les taux d'imposition de l'activité sont similaires à ceux de la Norvège et de la Suède et inférieurs à ceux du Danemark	67
Tableau 1.15. Recommandations antérieures relatives à la croissance verte et mesures prises	72

ENCADRÉS

Encadré 1.1. Principales caractéristiques de l'économie finlandaise	17
Encadré 1.2. Sources d'énergie et sécurité énergétique en Finlande	20
Encadré 1.3. Principales réformes engagées et annonces faites par les pouvoirs publics depuis l'Étude de 2020	24
Encadré 1.4. La stratégie de la Finlande face au COVID-19	30

Encadré 1.5. La Facilité pour la reprise et la résilience finance des investissements dans la transition écologique, le capital humain et la transformation numérique	35
Encadré 1.6. Les réformes des retraites ont permis de réduire les effets de l'allongement de l'espérance de vie sur les dépenses	51
Encadré 1.7. Les examens des dépenses aident les autorités publiques des pays de l'OCDE à trouver des gains d'efficience	55
Encadré 1.8. Conséquences, sur le PIB et sur les finances publiques, des principales recommandations figurant dans la présente Étude	64
Encadré 1.9. Au Danemark, la « flexisécurité » produit de bons résultats sur le marché du travail.	68

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un **StatLink**  sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Acronymes

IDE	Investissement direct étranger
PAC	Politique agricole commune
BCE	Banque centrale européenne
EAJE	Éducation et accueil des jeunes enfants
OEB	Office européen des brevets
SEQE	Système d'échange de quotas d'émissions
GAFI	Groupe d'action financière
KKV	Autorité de la concurrence et de la consommation (<i>Kilpailu- ja kuluttajavirasto</i>) finlandaise
Fiva	Autorité de surveillance financière (<i>Finanssivalvonta</i>) finlandaise
GES	Gaz à effet de serre
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
TIC	Technologies de l'information et de la communication
GNL	Gaz naturel liquéfié
OMT	Objectif à moyen terme
SNF	Sociétés non financières
PNP	Prêt non performant
Autres EIS	Autres établissements de crédit d'importance systématique
PTPD	Permis de travail post-diplôme
PPA	Parité de pouvoir d'achat
R-D	Recherche-développement
TIN	Conseil de la recherche et de l'innovation (<i>Tutkimus- ja innovaationeuvosto</i>) finlandais
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
PRR	Plan pour la reprise et la résilience
STIM	Sciences, technologies, ingénierie et mathématiques
EFP	Enseignement et formation professionnels
VTT	Centre de recherche technique de Finlande

Statistiques de base de la Finlande, 2021

Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE¹

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL				
Population (millions)	5.5		Densité de population par km ²	18.2 (38.7)
Moins de 15 ans (%)	15.6	(17.6)	Espérance de vie à la naissance (années, 2020)	82.1 (79.7)
Plus de 65 ans (%)	23.0	(17.7)	Hommes (2020)	79.4 (77.0)
Population immigrée (% de la population, 2019)	6.9	(13.2)	Femmes (2020)	85.0 (82.5)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.2	(0.5)	Dernières élections législatives	avril 2019
ÉCONOMIE				
Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (%)	
À prix courants (milliards USD)	297.4		Agriculture, sylviculture et pêche	2.7 (2.6)
À prix courants (milliards EUR)	251.4		Industrie, dont construction	28.6 (27.7)
Croissance moyenne réelle des 5 dernières années (%)	1.2	(1.5)	Services	68.7 (69.7)
Par habitant (milliers USD, à PPA)	54.7	(50.7)		
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (en pourcentage du PIB)				
Dépenses (OCDE : 2020)	55.5	(48.4)	Dette financière brute (OCDE : 2020)	85.0 (129.8)
Recettes (OCDE : 2020)	52.8	(38.1)	Dette financière nette (OCDE : 2020)	-72.4 (81.1)
COMPTES EXTÉRIEURS				
Taux de change (EUR/USD)	0.85		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)	
Taux de change à PPA (USD = 1)	0.83		Machines et matériel de transport	31.3
En pourcentage du PIB			Articles manufacturés	24.9
Exportations de biens et services	39.4	(29.7)	Matières brutes non comestibles, à l'exception des carburants	11.7
Importations de biens et services	39.2	(29.8)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)	
Solde des paiements courants	0.6	(0.1)	Machines et matériel de transport	32.4
Position extérieure globale nette	-1.4		Articles manufacturés	11.8
			Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	11.7
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION				
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	55.8	(56.2)	Taux de chômage, enquête sur la population active (15 ans ou plus, %)	7.6 (6.1)
Hommes	59.1	(64.1)	Chômage des jeunes (15-24 ans, %)	16.7 (12.8)
Femmes	52.7	(48.7)	Chômeurs de longue durée (1 an ou plus, %)	1.7 (2.0)
Taux d'activité (15 ans ou plus, %)	67.5	(60.3)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (%)	42.3 (39.9)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 518	(1 716)	Dépenses intérieures brutes de R-D (% du PIB, 2020)	2.9 (3.0)
ENVIRONNEMENT				
Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep)	6.0	(3.8)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2019)	7.5 (8.3)
Energies renouvelables (%)	38.8	(11.6)	Prélèvements d'eau par habitant (milliers de m ³ , 2014)	1.2
Exposition à la pollution atmosphérique (% de la population exposé à une concentration en PM _{2,5} > 10 µg/m ³ , 2019)	0.0	(61.7)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2020)	0.6 (0.5)
SOCIÉTÉ				
Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2020 ; OCDE : dernières données disponibles)	0.265	(0.315)	Résultats scolaires (score au PISA, 2018)	
Taux de pauvreté relative (% , 2020 ; OCDE : 2018)	5.7	(11.7)	Compréhension de l'écrit	520 (486)
Revenu disponible médian des ménages (milliers USD à PPA, 2020 ; OCDE : 2018)	29.8	(25.5)	Culture mathématique	507 (488)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Culture scientifique	522 (487)
Soins de santé (2020)	9.5	(9.7)	Proportion de femmes au Parlement (%)	46.0 (32.4)
Retraites (2017)	13.4	(8.6)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	0.4 (0.4)
Enseignement (% du RNB, 2020)	5.8	(4.4)		

1. Si l'année à laquelle se rapportent les données diffère de celle indiquée dans le titre de ce tableau, elle est indiquée entre parenthèses. Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles sur les pays de l'OCDE est calculée, sous réserve qu'il existe des données pour au moins 80 % des pays membres de l'Organisation. Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie (AIE), Organisation internationale du travail (OIT), Fonds monétaire international (FMI), Organisation des Nations unies (ONU) et Banque mondiale.

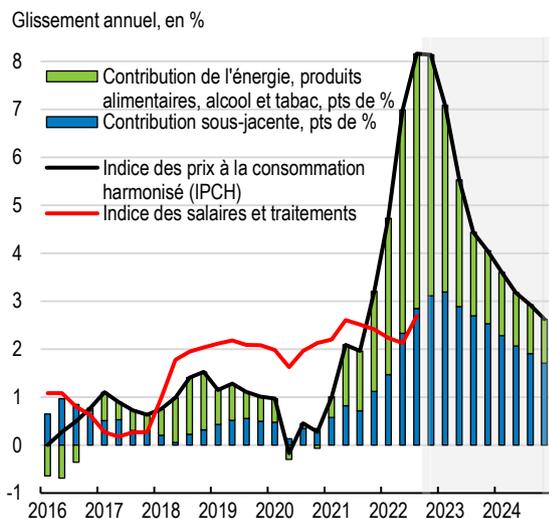
Résumé

L'économie finlandaise s'est redressée après le choc lié à la pandémie de COVID-19, mais se trouve maintenant confrontée à la dégradation de la situation mondiale.

La Finlande a connu une reprise rapide après le choc provoqué par le COVID-19, mais la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a mis un coup d'arrêt à la croissance. La forte hausse de l'inflation entraîne une diminution du revenu disponible des ménages, en Finlande comme chez ses partenaires commerciaux, et l'activité économique s'en trouve ralentie. La Finlande a réussi à trouver des substituts à la plupart des approvisionnements énergétiques russes.

La production avait retrouvé son niveau d'avant la pandémie au deuxième trimestre de 2021, et l'écart de production au premier trimestre de 2022. Une recrudescence des cas graves de COVID-19 n'a eu que des conséquences économiques mineures, et les contaminations ont reflué rapidement.

Graphique 1. L'inflation s'est envolée



Source : Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande ; et OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données).

StatLink  <https://stat.link/lf9u5h>

Après que la Finlande eut demandé en mai 2022 à devenir membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la Russie a mis fin à ses exportations de gaz et d'électricité à destination de la Finlande. La majeure partie du gaz naturel était importée de Russie, mais cet hydrocarbure ne représente que 5 % de la consommation totale d'énergie, et des projets devant permettre de

satisfaire l'essentiel des approvisionnements, sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL), sont bien avancés. Cela étant, le remplacement du gaz dans les utilisations industrielles se révèle plus difficile. Une nouvelle centrale nucléaire fournira à la Finlande 14 % de son électricité lorsqu'elle atteindra sa capacité de production normale cet hiver, ce qui compensera largement la perte des importations d'électricité russe.

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a accentué la hausse des prix de l'énergie qui a débuté à la fin de 2021, ce qui a contribué à la fois directement et indirectement à porter l'inflation à 8,2 % au troisième trimestre, le renchérissement de l'énergie et des produits alimentaires se répercutant sur l'inflation sous-jacente (Graphique 1). La progression des salaires a été nettement plus lente que l'inflation, ce qui a réduit le revenu disponible réel des ménages et laisse augurer une faiblesse future des dépenses de consommation privée.

Le marché du travail s'est vigoureusement redressé après le choc lié au COVID-19 jusqu'au deuxième trimestre de 2022. Les taux d'emploi et de chômage avaient retrouvé leurs niveaux d'avant la pandémie à la mi-2021 et au début de 2022 respectivement, et affichent aujourd'hui leurs meilleurs résultats depuis 1987 pour l'un et 2008 pour l'autre. Le marché du travail s'est fortement tendu et le taux de vacance d'emploi est maintenant plus élevé qu'il ne l'a jamais été par le passé pour n'importe quel taux de chômage. Étant donné la rapidité de la reprise et de la hausse de l'emploi, une partie de l'inadéquation entre l'offre et la demande, reflet des rigidités rencontrées pour pouvoir les postes vacants, pourrait n'être que temporaire. Toutefois, les pénuries les plus marquées, qui concernent les professions non conjoncturelles comme celles de la santé et des soins de longue durée, vont sans doute perdurer. Réduire les inadéquations passe par la formation des travailleurs et/ou l'assouplissement des exigences en matière de compétences ainsi que par des mesures incitant plus fortement les travailleurs, les syndicats et les entreprises à trouver des compromis pour améliorer les taux d'acceptation de postes.

Pour juguler l'inflation, la Banque centrale européenne a commencé à resserrer sa politique monétaire et devrait rester sur cette ligne pendant toute l'année 2023. La politique budgétaire de la

Finlande est devenue expansionniste en 2022, largement à cause des dépenses engagées en lien avec la guerre menée en Ukraine par la Russie, et le restera en 2023 avant de prendre une orientation neutre en 2024.

L'économie marquera le pas en 2023, mais la croissance se redressera pour atteindre 1.1 % en 2024. La consommation fléchira sous l'effet de la baisse des rémunérations en termes réels, mais elle se redressera ensuite parallèlement à la progression des salaires. La hausse des exportations va ralentir, les marchés de la Finlande étant affectés par la réduction des approvisionnements en gaz de la Russie, mais elle repartira à mesure du développement d'autres sources d'énergie. L'investissement des entreprises restera faible pendant toute l'année 2023, à cause du ralentissement économique et du surcroît d'incertitudes entourant les perspectives du fait de la guerre de la Russie contre l'Ukraine, mais il se renforcera en 2024 à mesure que l'horizon mondial s'éclaircira. Le taux de chômage devrait culminer à 8 % environ et ne décroître que légèrement d'ici à la fin de 2024. L'inflation refluera à 3.1 % en 2024, une fois le choc énergétique dissipé.

Le fléchissement de l'activité économique serait plus marqué si la Russie cessait bientôt d'approvisionner en gaz davantage de pays de l'UE, ce qui empêcherait la reconstitution des stocks de gaz pendant l'été 2023. Un autre risque à la baisse réside dans la possibilité qu'un durcissement des conditions financières mondiales pèse davantage que prévu sur le marché du logement ainsi que sur la consommation et l'investissement.

Tableau 1. La croissance économique va ralentir

(Taux de croissance annuel, %, sauf indication contraire)

	2021	2022	2023	2024
Produit intérieur brut	3.0	2.2	-0.3	1.1
Consommation privée	3.7	2.3	-0.6	1.4
Formation brute de capital fixe	1.5	3.0	-0.7	0.2
Exportations	5.4	-0.5	1.9	3.1
Importations	6.0	9.0	1.2	2.3
Taux de chômage (%)	7.6	7.0	7.9	7.8
Indice des prix à la consommation harmonisé	2.1	7.0	5.3	3.1
Solde de la balance courante (% du PIB)	0.6	-2.6	-2.2	-1.9
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	-2.7	-2.5	-3.9	-3.6
Dette publique brute (% du PIB)	85.0	84.9	87.2	88.8

Source : OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données).

Les politiques macroprudentielles contribuent à renforcer la stabilité financière

L'endettement trop élevé des ménages constitue la plus grande vulnérabilité des institutions financières finlandaises. Les autorités ont pris des mesures pour limiter le risque que cette situation fait peser sur les établissements financiers, mais il faut aller plus loin. Les expositions à la Russie sont mineures.

La dette des ménages représente 150 % de leur revenu disponible, essentiellement sous la forme de prêts au logement. Les ménages sont exposés à une hausse des taux d'intérêt de ces prêts au logement, qui sont généralement révisés chaque année.

Pour freiner la hausse de l'endettement des ménages, le Conseil de l'Autorité de surveillance financière (Fiva, *Finanssivalvonta*) finlandaise a ramené les quotités de financement (ratios prêt/valeur du bien) à leur niveau d'avant la pandémie et a publié une recommandation préconisant un plafonnement du ratio service de la dette/revenu pour les prêts hypothécaires. Le gouvernement a présenté une proposition qui aurait pour effet de limiter à 30 ans la durée maximale des prêts au logement et des prêts des sociétés de logement, de réduire le montant maximum que les sociétés de logement peuvent emprunter pour lancer de nouvelles constructions et d'imposer que l'amortissement de ces prêts débute pendant leurs cinq premières années. Il n'a cependant pas habilité la Fiva à imposer un plafonnement des ratios service de la dette/revenu, de crainte qu'une telle mesure n'ait des effets préjudiciables sur les primo-accédants.

Un assainissement budgétaire s'impose pour stabiliser la dette

À politiques actuelles constantes, il faudrait que le solde budgétaire structurel augmente de 2.5 % du PIB pour que le ratio dette/PIB puisse se stabiliser. Les dépenses liées au vieillissement devraient selon les projections augmenter de 4.5 % du PIB d'ici 2070, à cause des coûts de la santé et des soins de longue durée. Des réformes des retraites et du marché du travail pourront limiter la hausse attendue des dépenses de retraites.

Le gouvernement est déterminé à réduire le déficit budgétaire structurel, principalement en augmentant l'emploi. Selon les estimations du ministère des Finances, les mesures en faveur de l'emploi prises à ce jour, ou à un stade de conception avancé, pourraient permettre la création de 40 000 emplois et réduire le déficit structurel de 0.2 point de PIB, soit nettement moins que la réduction nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB. Fermer la voie d'accès anticipé à la retraite offerte par le dispositif d'indemnisation prolongée du chômage (qualifié de « tunnel du chômage ») contribuerait dans une large mesure à ces gains, mais il existe un risque de report sur le régime d'invalidité de la part des personnes souhaitant prendre une retraite précoce.

À politiques inchangées, la dette brute des administrations publiques devrait, selon les projections de l'OCDE, passer de 72 % du PIB en 2021 à 131 % du PIB en 2070. Une réforme favorisant l'immigration de travail et des améliorations du système d'innovation pourraient limiter cette hausse de la dette, dont le niveau s'établirait à 114 % du PIB.

La réforme de la santé et des soins de longue durée, qui transfère des municipalités aux comtés la responsabilité de la prestation de services sociaux et de santé, devrait permettre une meilleure efficacité et ralentir à longue échéance la hausse des coûts de la santé et des soins de longue durée. Cependant, le risque existe que le modèle de pilotage et de financement choisi n'aboutisse pas à des résultats plus efficaces, les nouvelles organisations n'étant guère incitées à mettre en œuvre des mesures qui produiraient des gains d'efficacité.

Des examens complets et réguliers des dépenses, comme ceux qui sont réalisés aux Pays-Bas, pourraient aider à identifier des pistes d'assainissement. Dans ce contexte, il est peut-être possible de réduire les aides et les dépenses fiscales en faveur des entreprises qui ne contribuent pas à la hausse de la productivité à long terme, et de remplacer les taux réduits de TVA par des mesures plus ciblées.

Des réformes destinées à renforcer l'innovation permettraient d'accélérer la croissance de la productivité.

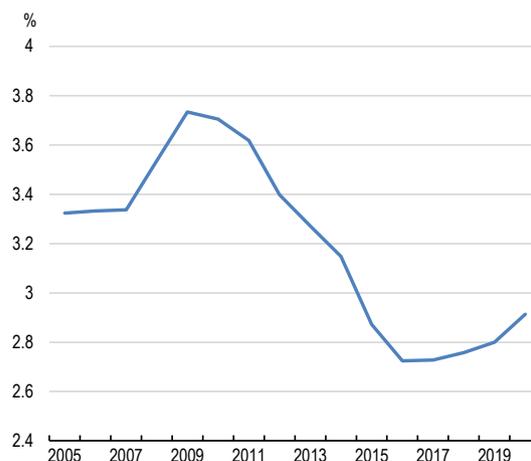
La productivité a considérablement ralenti au cours de la décennie 2010 à cause de l'essoufflement de l'innovation, d'une allocation moins efficace des ressources et d'une moindre

intensité capitaliste. Des réformes supplémentaires sont nécessaires pour redynamiser les écosystèmes d'innovation et renforcer les gains de productivité.

Le gouvernement a l'intention de porter les dépenses intérieures brutes de recherche-développement (R-D) de la Finlande à 4 % du PIB d'ici à 2030 (Graphique 2), et il proposera des dispositions législatives autorisant une hausse des dépenses publiques de R-D à 1.2 % du PIB d'ici à 2030. La politique réformée d'aide à l'innovation devrait continuer d'apporter un ample soutien à la recherche fondamentale, tandis que la recherche appliquée devrait être orientée vers la résolution des difficultés socioéconomiques les plus urgentes par le biais d'une politique de l'innovation axée sur des missions. Pour l'instant, l'aide à l'innovation manque d'orientations claires et elle est saupoudrée sous la forme d'un grand nombre de mesures différentes. La coordination des activités d'innovation entre le secteur public et le secteur privé ainsi qu'entre les différents acteurs de l'innovation s'est affaiblie, ce qui freine le développement de relations de collaboration plus efficaces au service de l'innovation entre les entreprises, les établissements d'enseignement supérieur et les instituts de recherche.

Graphique 2. Les dépenses d'innovation ont baissé pendant la décennie 2010

Dépenses intérieures brutes de R-D, en % du PIB



Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie ([base de données](#)).

StatLink  <https://stat.link/xk0bfi>

Les autorités vont mettre en place un nouvel abattement fiscal en faveur de la R-D afin de stimuler les dépenses des entreprises dans ce domaine. Les entreprises ont été peu nombreuses à utiliser les incitations fiscales qui existaient précédemment, à cause d'une définition trop étroite des activités pouvant y ouvrir droit. De plus, le dispositif n'était pas correctement ciblé sur les entreprises de plus petite taille, qui sont celles qui réagissent le plus aux incitations fiscales.

Bien que l'environnement soit favorable à la conduite des affaires, il est possible de faire davantage pour développer l'investissement et améliorer l'affectation des ressources. Ainsi, les règles strictes de protection de l'emploi et la vaste portée des conventions collectives, qui se caractérisent par des possibilités de dérogation limitées, dissuadent les entreprises innovantes de se développer en étoffant leurs effectifs et en investissant.

Les graves pénuries de compétences constituent en outre un obstacle majeur à l'intensification des activités d'investissement et d'innovation. Les autorités ont lancé une réforme des admissions à l'université, afin d'améliorer l'attribution des places dans les établissements et d'accélérer la transition vers l'enseignement supérieur, mais elles n'ont pas assoupli le système d'attribution par domaine d'études afin de remédier aux pénuries aiguës de compétences, ni pris l'engagement de financer l'augmentation du nombre de places nécessaire pour atteindre leur objectif concernant le taux de diplômés de l'enseignement supérieur.

Des réformes s'imposent pour réduire efficacement les émissions de gaz à effet de serre

La Finlande est globalement en bonne voie pour atteindre ses objectifs de réduction des émissions brutes de gaz à effet de serre (GES) pour 2030 et 2035, mais pas ses objectifs d'absorption de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres. Il est possible d'améliorer l'efficacité des mesures de réduction des émissions.

L'obligation nationale d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles, qui contribue à la réalisation de l'objectif fixé au niveau de l'UE au titre de la répartition de l'effort de réduction des émissions de GES entre ses États membres, se caractérise par un coût marginal de réduction des

émissions estimé à 500 EUR par tonne éq. CO₂. Cette obligation d'incorporation de biocarburants représente pour l'économie finlandaise un coût estimé à 1.1 milliard EUR par an, qui devrait atteindre 1.5 milliard EUR en 2030. Le prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone est plus faible pour les combustibles de chauffage que pour les carburants, et la tourbe est taxée à un taux plus faible que les autres combustibles fossiles lorsqu'elle est utilisée pour produire de la chaleur. On pourrait alléger les coûts de réduction des émissions en supprimant ces différences de régime d'imposition. Des mesures destinées à réduire la dépendance à l'égard de la voiture dans les grandes villes, consistant par exemple à améliorer les transports publics dans la région de la capitale, ainsi qu'à soutenir la diffusion de véhicules à faibles émissions de carbone dans les autres localités, contribueraient également à faire diminuer les émissions de manière économiquement efficiente.

Les émissions nettes du secteur de la foresterie et des autres affectations des terres doivent passer de 2 Mt d'éq. CO₂ actuellement à -17 Mt d'éq. CO₂ en 2030 pour que la Finlande puisse assumer sa part de l'objectif fixé au niveau de l'UE dans ce secteur, et à -21 Mt d'éq. CO₂ en 2035 pour que soit atteint l'objectif de neutralité carbone prévu par la loi sur le changement climatique. Il est possible de renforcer considérablement les absorptions nettes de GES par les puits liés à ce secteur en réduisant les émissions dues à l'exploitation des tourbières (8 Mt d'éq. CO₂). Pour cela, on pourrait créer des instruments permettant d'orienter l'exploitation des tourbières vers la paludiculture (c'est-à-dire la culture de tourbières réhumidifiées), comme en Suède, ou laisser ces terres revenir à l'état boisé. Appliquer un mécanisme de tarification du carbone à la foresterie, comme en Nouvelle-Zélande, où ce secteur est couvert par le système néo-zélandais d'échange de quotas d'émission (NZ ETS, *New Zealand Emissions Trading Scheme*), contribuerait également à accroître les absorptions nettes de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Améliorer la viabilité budgétaire et la stabilité financière	
L'orientation budgétaire est devenue expansionniste en 2022, en grande partie du fait de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, et le restera en 2023, avant de devenir neutre en 2024. La hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires met sous tension le budget des ménages ne recevant pas de prestations de sécurité sociale, qui sont indexées sur l'inflation.	Offrir une assistance ciblée aux ménages vulnérables dont le revenu ne prend pas la forme de prestations de sécurité sociale, tout en veillant à ce que la situation budgétaire structurelle ne se dégrade pas, à moins d'une nette détérioration des perspectives.
Selon les estimations du ministère des Finances, l'écart de viabilité budgétaire et le déficit budgétaire structurel s'établiront respectivement à 3.0 % et 2.4 % du PIB potentiel en 2026. Les marges de manœuvre budgétaires offrant la latitude nécessaire pour faire face aux chocs négatifs sont réduites. Environ la moitié des aides publiques aux entreprises ne favorisent pas directement le renforcement de la productivité.	Prendre des mesures d'assainissement budgétaire pour atteindre l'objectif de déficit budgétaire structurel à moyen terme de la Finlande (0.5 % du PIB) d'ici à la fin de la décennie. Engager un examen complet des dépenses pour identifier les mesures d'assainissement envisageables, et procéder régulièrement à un tel examen. Réduire les aides publiques aux entreprises qui ne débouchent pas sur des gains de productivité.
La réforme de la santé et de la protection sociale devrait permettre de freiner la croissance des dépenses à long terme et d'améliorer la prestation des services dans tout le pays. Il existe toutefois un risque que les incitations en place soient trop faibles pour que les nouveaux comtés s'emploient à réaliser des gains d'efficacité.	Suivre la mise en œuvre de la réforme de la santé et de la protection sociale et renforcer les incitations aux gains d'efficacité si elles s'avèrent insuffisantes.
Les taux d'intérêt de la plupart des prêts au logement sont révisés chaque année. Les ménages très endettés risquent d'avoir des difficultés à rembourser leur dette lorsque les taux d'intérêt remonteront à des niveaux plus normaux.	Habiller le Conseil de l'Autorité de surveillance financière (Fiva, <i>Finanssivalvonta</i>) finlandaise à imposer un plafonnement du ratio service de la dette/revenu pour les prêts hypothécaires.
Renforcer la productivité, l'innovation et l'emploi	
Le gouvernement va mettre en place des incitations fiscales en faveur de la recherche-développement (R-D) assorties d'un plafond, ce qui les rendra négligeables pour les grandes entreprises.	Lorsqu'on disposera de données suffisantes, évaluer les effets des incitations fiscales en faveur de la R-D et les ajuster en conséquence.
Du fait du manque chronique de places dans les établissements d'enseignement supérieur, les taux de refus sont élevés et le taux de diplômés de l'enseignement supérieur est faible chez les jeunes adultes. Cette situation contribue de façon importante aux graves pénuries de compétences qui entravent l'innovation.	S'engager à mettre en œuvre un plan crédible pour augmenter le nombre de places dans les universités et les universités de sciences appliquées et financer les places supplémentaires, tout en assouplissant le système d'attribution des places dans les différents domaines d'études, afin de remédier aux pénuries de compétences structurelles.
Le taux d'emploi des immigrés ayant un niveau d'études élevé est faible. Les perspectives d'emploi et de carrière des travailleurs étrangers hautement qualifiés sont moins bonnes en Finlande que dans de nombreux autres pays de l'OCDE.	Favoriser la reconnaissance des qualifications dont disposent les travailleurs qualifiés étrangers et leur offrir des formations efficaces pour combler l'écart entre leurs compétences et celles requises par leur activité professionnelle.
Lorsqu'un accord salarial de branche est négocié par une organisation patronale, la loi interdit aux entreprises qui n'en sont pas membres de se prévaloir d'éventuelles clauses de flexibilité permettant des négociations au niveau de l'entreprise. Cette interdiction pèse sur la productivité et les bénéfices des entreprises concernées, de petite taille pour la plupart.	Afin de soutenir l'emploi et la productivité, les accords de branche devraient définir des conditions-cadre générales de négociation salariale, mais laisser davantage de latitude dans toutes les sociétés pour la conclusion d'accords d'entreprise.
Pour pouvoir réaliser pleinement le potentiel de renforcement de l'emploi offert par la suppression progressive du dispositif d'indemnisation prolongée du chômage (qualifié de « tunnel du chômage », qui permet aux chômeurs âgés de prendre une retraite précoce), il sera important de limiter les phénomènes de report sur le régime d'invalidité comme voie d'accès anticipé à la retraite.	Ne plus déterminer l'accès au régime d'invalidité des personnes âgées de 60 ans ou plus en fonction de critères non médicaux, qui ne s'appliquent pas aux autres demandeurs.
La générosité de l'allocation de garde d'enfant à domicile dissuade les mères de jeunes enfants de travailler. Or, une absence prolongée du marché du travail nuit à leurs perspectives de carrière et à leur progression en termes de rémunération.	Réduire le montant de l'allocation de garde d'enfant à domicile pour inciter les mères de jeunes enfants à travailler.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Réduire efficacement les émissions de gaz à effet de serre	
<p>L'obligation imposée aux distributeurs au niveau national d'incorporer des carburants renouvelables (c'est-à-dire des biocarburants) dans les carburants fossiles se caractérise par un coût marginal de réduction des émissions élevé (500 EUR par tonne éq. CO₂). Le prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone est plus faible pour les combustibles de chauffage que pour les carburants, ce qui accroît les coûts de réduction des émissions.</p>	<p>Ramener la proportion de biocarburants devant obligatoirement être incorporée dans les carburants fossiles au niveau minimum requis par l'Union européenne. À titre de compensation, aligner le prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone appliqués aux combustibles de chauffage sur celui utilisé pour les carburants et, si nécessaire, augmenter ce prix du carbone.</p> <p>Alléger la charge que fait peser la transition énergétique sur les ménages vulnérables ne bénéficiant pas de l'indexation des prestations sociales.</p>
<p>La production de chaleur à partir de tourbe est taxée à un taux beaucoup plus faible que lorsque d'autres combustibles fossiles sont utilisés. Or, les centrales alimentées à la tourbe émettent davantage de carbone que les centrales à charbon.</p>	<p>Appliquer à la production de chaleur à partir de tourbe le même régime fiscal que celui auquel elle est assujettie lorsqu'elle repose sur d'autres combustibles fossiles. Annoncer une date claire d'arrêt progressif de l'extraction de la tourbe, afin de dissiper l'incertitude à laquelle sont confrontées les parties prenantes.</p>
<p>Le coût marginal de réduction des émissions correspondant aux véhicules électriques est élevé (près de 300 EUR par tonne éq. CO₂), même s'il diminue rapidement. La dépendance vis-à-vis de la voiture reste forte dans les grandes villes.</p>	<p>Renforcer les mesures visant à mettre fin à la dépendance vis-à-vis de la voiture dans les grandes villes, notamment en améliorant l'offre de transports publics dans la région de la capitale, tout en concentrant les financements sur les voitures particulières à faibles émissions de carbone dans les autres localités.</p>
<p>D'autres mesures s'imposent pour accroître les absorptions nettes de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres, afin que la Finlande puisse assumer sa part de l'objectif fixé pour 2030 au niveau de l'UE dans ce secteur, et que puisse être atteint l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2035.</p>	<p>Créer des instruments permettant d'orienter l'exploitation des tourbières vers la paludiculture (c'est-à-dire la culture de tourbières réhumidifiées).</p> <p>Appliquer un mécanisme tarification du carbone à la foresterie.</p>

1 Principaux éclairages sur l'action publique

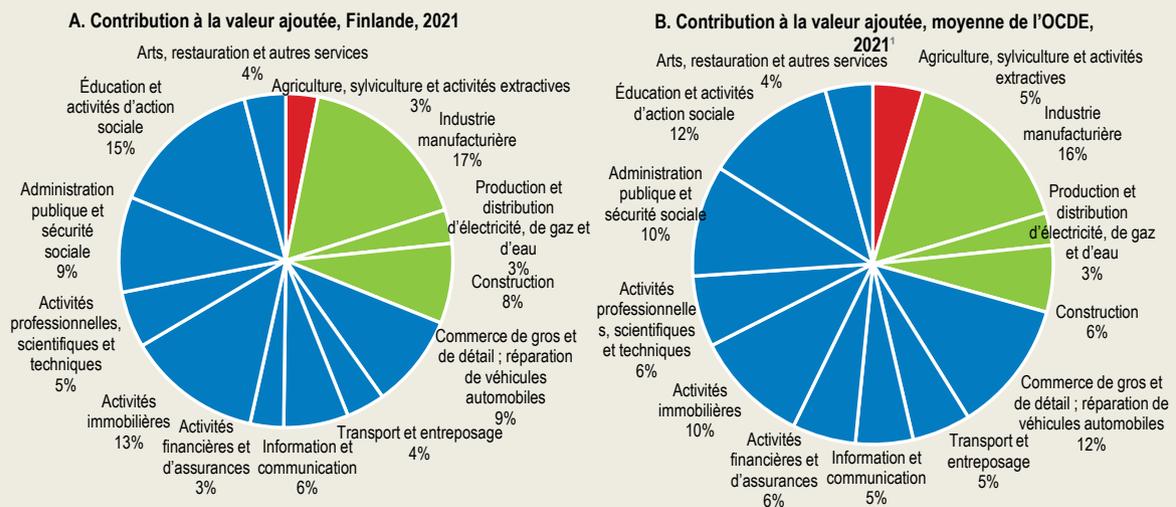
L'économie finlandaise s'est rapidement redressée à la suite de la pandémie, mais elle est maintenant confrontée à la dégradation de la situation mondiale, en particulier depuis qu'a débuté la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. L'inflation s'est envolée, réduisant le revenu disponible, les exportations ont fléchi et les conditions d'investissement sont devenues moins favorables. La Finlande est bien placée pour compenser la perte de ses approvisionnements énergétiques d'origine russe, même s'il faudra du temps pour remplacer le gaz par d'autres sources d'énergie pour les usages industriels. Les conditions monétaires deviennent moins accommodantes et le déficit budgétaire structurel s'est accru, principalement en raison des dépenses liées à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. La Finlande devra assainir ses finances publiques pour atteindre son objectif à moyen terme et stabiliser son ratio dette/PIB sur le long terme. Pour combler l'écart de niveau de vie qui la sépare des autres pays nordiques, la Finlande devra mettre en œuvre des réformes afin de stimuler la croissance de la productivité, notamment en renforçant l'innovation, et de rehausser le taux d'emploi. Le pays est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs de réduction des émissions brutes de gaz à effet de serre (GES), mais pas ses objectifs d'absorption de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres, dont la réalisation est nécessaire pour atteindre l'objectif fixé au niveau de l'UE pour ce secteur au titre de la répartition de l'effort de réduction des émissions de GES entre ses États membres, ainsi que l'objectif de neutralité en gaz à effet de serre à l'horizon 2035 défini dans la loi sur le changement climatique. Il est possible d'améliorer considérablement l'efficacité des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Au deuxième trimestre de 2021, la Finlande s'était remise du choc lié au COVID-19 et elle bénéficiait d'une vigoureuse croissance économique avant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Néanmoins, la hausse des prix de l'énergie observée à partir de la fin de 2021, tandis que la reprise mondiale consécutive au choc provoqué par la pandémie s'accélérait, a commencé à peser sur le redressement économique de la Finlande et d'autres importateurs d'énergie. La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a provoqué une envolée des cours de l'énergie et d'autres produits de base ralentissant l'activité économique en Finlande et chez ses principaux partenaires commerciaux (Encadré 1.1). Le recul des exportations à destination de la Russie a porté à la Finlande un coup plus rude qu'à la plupart des autres pays de l'UE, malgré le fait qu'elles étaient déjà tombées à un bas niveau en proportion de ses exportations totales avant que la guerre ne débute, après des années de sanctions imposées depuis l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014. La production devrait rester nettement inférieure à son niveau potentiel en 2024.

Encadré 1.1. Principales caractéristiques de l'économie finlandaise

La Finlande a une population modeste (5.5 millions d'habitants), mais sa superficie (338 000 kilomètres carrés) est presque équivalente à celle de l'Allemagne. Elle partage avec la Russie une frontière terrestre de 1 340 kilomètres. Les services représentent 70 % de la valeur ajoutée, soit un niveau proche de la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.1). Les principales activités de services sont l'éducation et les activités d'action sociale, les activités immobilières ainsi que le commerce de gros et de détail. Dans l'industrie manufacturière, dont la part dans la valeur ajoutée correspond à la moyenne de l'OCDE, les secteurs les plus importants sont l'industrie du bois et du papier et la fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques. Les principales catégories d'exportations de la Finlande sont les machines et les appareils électriques, ainsi que l'acier, le fer et les autres produits industriels de base (Graphique 1.2, partie A). La Finlande est fortement tributaire des marchés européens, puisque près de deux tiers de ses exportations sont destinés à d'autres pays de l'Union européenne (UE), les principaux destinataires étant la Suède et l'Allemagne (Graphique 1.2, partie B). La Russie ne représente qu'une part minime des exportations finlandaises. L'intensité des exportations de la Finlande (38 %) est plus faible que celle des autres pays nordiques et des pays européens de taille similaire (Graphique 1.3), ce qui pourrait s'expliquer en partie par les sanctions commerciales prises contre la Russie et le niveau relativement faible des entrées d'investissement direct étranger (IDE) (OECD, 2017). La Finlande est bien intégrée dans les chaînes de valeur mondiales (CVM) en termes d'intrants importés intégrés dans ses exportations (Graphique 1.4, partie A), mais elle l'est moins en tant que fournisseur de produits intermédiaires utilisés dans la production d'autres pays pour satisfaire leur demande finale (Graphique 1.4, partie B), ce qui peut constituer un avantage à court terme, même si cela entrave la croissance de la productivité sur le long terme.

Graphique 1.1. La structure de l'économie finlandaise est similaire à la moyenne de l'OCDE



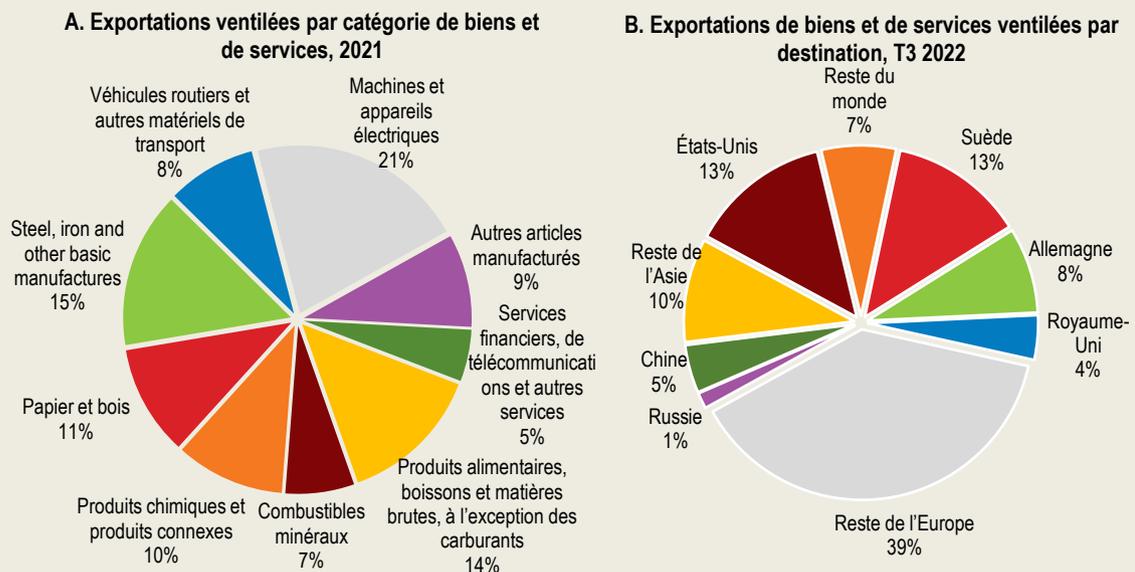
1. Les données se rapportent à 2020 pour le Canada, le Chili, la Corée, l'Espagne, l'Islande, le Japon, la Lituanie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Note : Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme n'est pas nécessairement égale à 100 %. Les secteurs de services sont représentés en bleu.

Source : OCDE (2022), [Panorama des comptes nationaux](#) (base de données).

StatLink <https://stat.link/v5e3dk>

Graphique 1.2. Les principales catégories d'exportations de la Finlande sont les machines et les produits industriels de base, et les pays de l'UE sont ses principaux marchés d'exportation

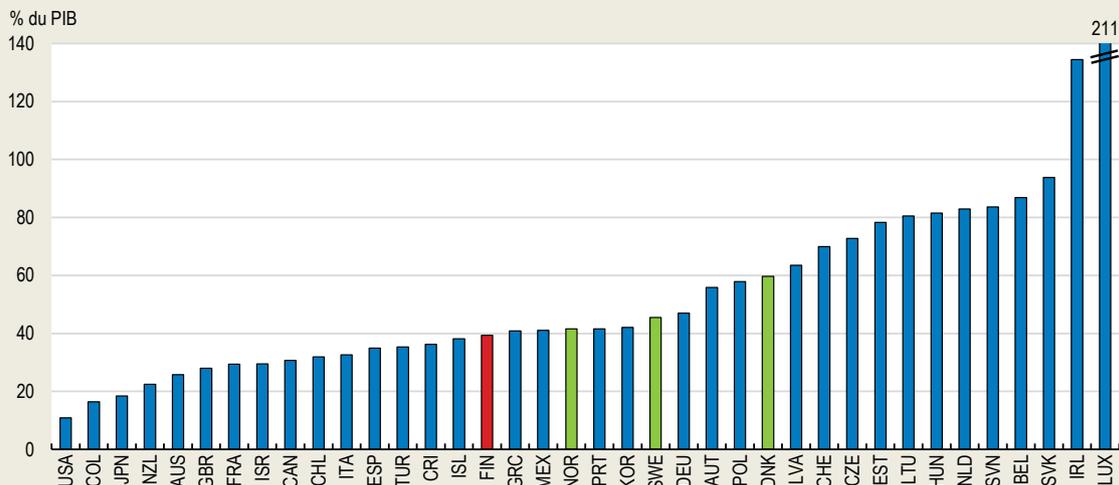


Source : Douanes finlandaises ; et Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande.

StatLink <https://stat.link/f7uwvb>

Graphique 1.3. L'intensité des exportations de la Finlande est faible pour un petit pays de l'UE

Exportations de biens et services, 2021

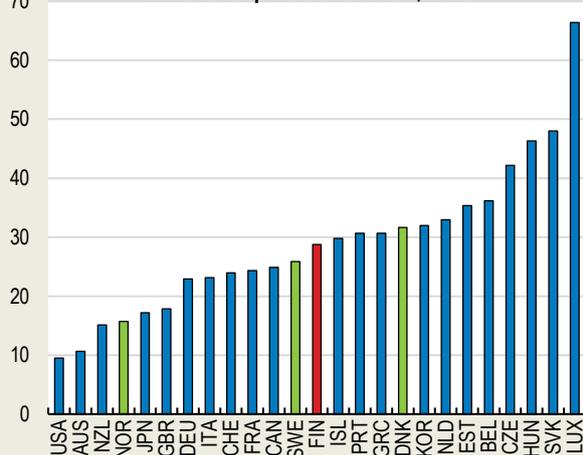


Source : OCDE (2022), Échanges de biens et services (indicateur). doi:[10.1787/da1f6840-fr](https://doi.org/10.1787/da1f6840-fr).

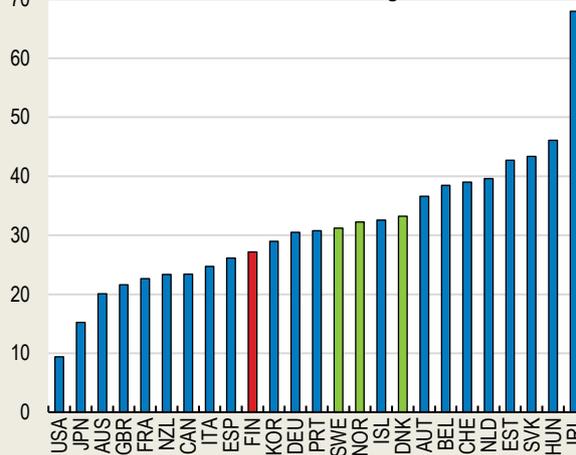
StatLink <https://stat.link/625bdj>

Graphique 1.4. La Finlande n'est pas très intégrée dans les chaînes de valeur mondiales

A. Part de la valeur ajoutée étrangère intégrée dans les exportations brutes, 2018



B. Part de la valeur ajoutée locale contenue dans la demande finale étrangère, 2018



Source : OCDE (2021), [Échanges en valeur ajoutée \(TiVA\)](#) (base de données).

StatLink <https://stat.link/71r53y>

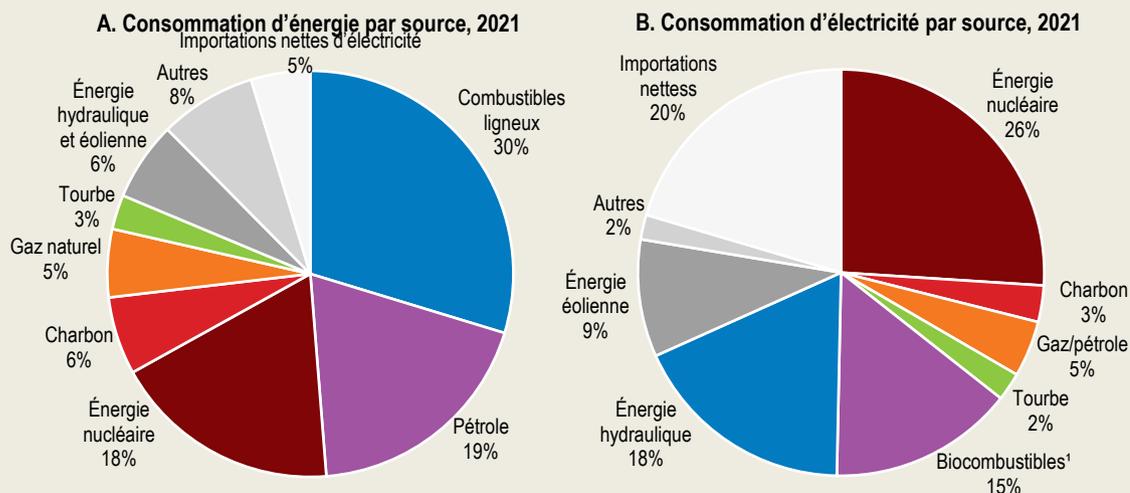
Après que la Finlande eut demandé en mai 2022 à devenir membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la Russie a mis fin à ses exportations de gaz et d'électricité à destination de la Finlande. L'essentiel du gaz naturel était importé de Russie, mais cet hydrocarbure ne représente que 5 % de la consommation totale d'énergie (Encadré 1.2) et les projets de recours à d'autres sources d'approvisionnement, pour obtenir du gaz naturel liquéfié (GNL), sont bien avancés. Un surcroît d'électricité produite localement ou importée de Suède et des pays baltes a remplacé les importations d'électricité d'origine russe, qui représentaient 10 % de la consommation de courant électrique. Une nouvelle centrale nucléaire fournira à la Finlande 14 % de son électricité lorsqu'elle atteindra sa capacité de production normale au cours de l'hiver 2022-23. Les importations de pétrole russe ont chuté après le début de la guerre et ont pris fin en juillet. La Finlande a bien avancé sur la voie de la transition énergétique et de l'abandon des combustibles fossiles, qui pèsent déjà moins lourd que les énergies renouvelables dans son bouquet énergétique.

Encadré 1.2. Sources d'énergie et sécurité énergétique en Finlande

En Finlande, les principales sources d'énergie sont les combustibles ligneux, le pétrole et l'énergie nucléaire (Graphique 1.5, partie A). Les combustibles ligneux employés dans les centrales de cogénération (production combinée de chaleur et d'électricité) sont essentiellement des sous-produits de l'industrie forestière. Ces produits représentent plus de 70 % de la production d'énergie renouvelable. La part de la consommation totale d'énergie correspondant à des sources d'énergie renouvelable s'est établie à 42 % en 2021, dépassant pour la première fois celle des combustibles fossiles et de la tourbe (qui était de 34 %). Le gaz naturel ne représente que 5 % de la consommation d'énergie, soit nettement moins que dans la plupart des autres pays européens. Il est essentiellement utilisé dans l'industrie et pour le chauffage urbain, et non dans des installations de chauffage individuelles de bâtiments, comme dans la plupart des autres pays européens. Le charbon perd du terrain en tant que source d'énergie et sera interdit par la loi après l'hiver 2029.

L'approvisionnement en électricité de la Finlande est diversifié, tant en termes de sources d'énergie que de technologies de production. Environ 85 % de la production d'électricité n'émettent aucun gaz à effet de serre (Graphique 1.5, partie B). En 2021, plus de la moitié de la production d'électricité de la Finlande reposait sur des sources d'énergie renouvelable, tandis que la part de l'énergie nucléaire s'établissait à 32 %. Les combustibles fossiles et la tourbe représentaient quant à eux 14 % de la production d'électricité. La part des importations d'électricité a été relativement élevée (de l'ordre de 20 % en moyenne) ces dernières années. Ces importations nettes d'électricité proviennent des autres pays nordiques, auxquels s'ajoutait la Russie jusqu'en mai. L'entrée en service de la centrale nucléaire d'Olkiluoto 3 (qui fonctionne à l'essai depuis mars 2022 et dont la production augmente régulièrement), qui représentera 14 % de la consommation d'électricité de la Finlande lorsqu'elle atteindra sa pleine capacité de production au cours de l'hiver 2022-23, et la construction d'installations supplémentaires de production d'énergie éolienne, qui est compétitive sans être subventionnée, vont nettement réduire la part des importations.

Graphique 1.5. Les énergies renouvelables occupent une place plus importante que les combustibles fossiles dans le bouquet énergétique



1. Les biocombustibles recouvrent la liqueur noire, les autres combustibles ligneux et les autres énergies renouvelables.

Source : Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande.

StatLink  <https://stat.link/bjf3m0>

S'affranchir de l'énergie russe

Le Conseil européen a appelé à mettre un terme dès que possible à la dépendance vis-à-vis des importations de gaz, de pétrole et de charbon russes. Il a interdit les importations de charbon russe à partir d'août 2022 et fixé des échéances pour mettre fin aux importations de pétrole et de gaz, qui doivent cesser respectivement à la fin de 2022 et de 2027. Pour respecter ces échéances et compléter le pacte vert pour l'Europe et le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 » (European Commission, 2022^[1]), la Commission européenne a publié le plan REPowerEU, qui expose la stratégie de l'UE pour abandonner les combustibles fossiles russes, devenir plus autosuffisante sur le plan énergétique et accélérer la transition vers les énergies propres. Le plan REPowerEU repose sur trois piliers : la diversification des approvisionnements en gaz naturel et les achats communs de gaz naturel, de gaz naturel liquéfié (GNL) et, ultérieurement, d'hydrogène par l'intermédiaire de la plateforme énergétique de l'UE ; le renforcement de l'efficacité énergétique et des économies d'énergie ; et l'accélération du déploiement des énergies renouvelables. Les États membres sont censés intégrer dans leur plan pour la reprise et la résilience (PRR) actualisé un nouveau chapitre consacré à REPowerEU, qui portera sur les réformes et les investissements contribuant à la réalisation des objectifs de ce plan. La Russie a accéléré la cessation progressive des importations de gaz de l'UE en mettant fin à l'approvisionnement d'un nombre croissant de pays et en restreignant de manière drastique l'approvisionnement des autres.

Le pétrole et le charbon sont des combustibles utilisés à l'échelle mondiale, pour lesquels il existe de multiples sources d'approvisionnement. Plusieurs entreprises finlandaises ont annoncé qu'elles allaient changer rapidement de sources d'approvisionnement. Par ailleurs, l'utilisation du pétrole et du gaz naturel passe nécessairement par leur stockage.

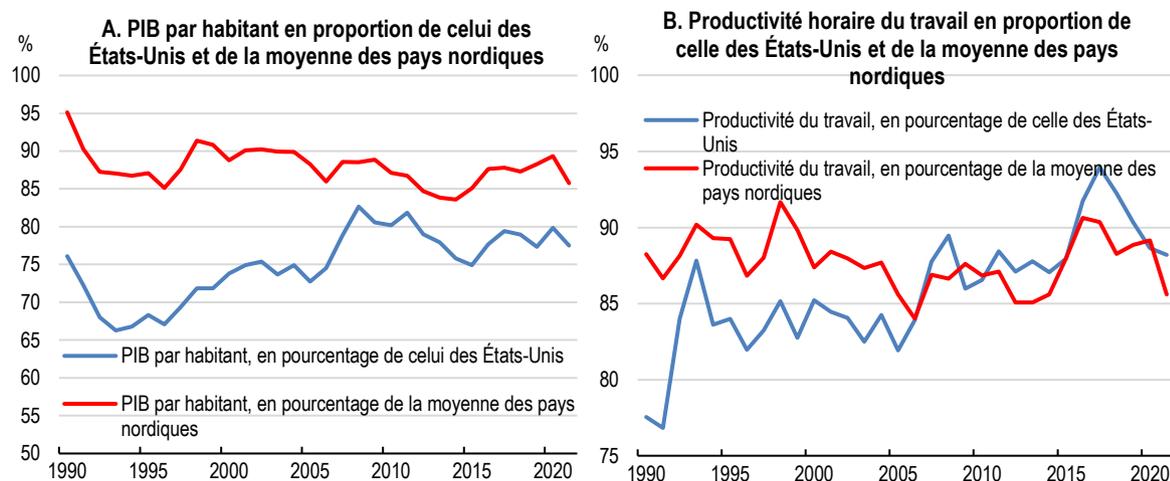
S'agissant du gaz naturel, la situation reste délicate, même s'il ne représente que 5 % de la consommation énergétique totale de la Finlande. Le gazoduc Balticconnector, qui a été ouvert voilà deux ans, lui offre une autre source d'approvisionnement en gaz, via les pays baltes. L'infrastructure de gaz naturel liquéfié (GNL) est en train d'être étoffée : Gasgrid Finland Oy et Excelebrate Energy, Inc., une entreprise domiciliée aux États-Unis, ont signé en mai 2022 un contrat de location de dix ans concernant le navire terminal méthanier Exemplar (ayant une capacité de 151 000 mètres cubes de GNL), qui sera

opérationnel à la fin de 2022. En outre, cette infrastructure peut être utilisée de manière plus efficace. Ces ressources ne permettront cependant pas de satisfaire intégralement la demande de gaz naturel. Le secteur manufacturier a progressé en termes de substitution d'autres produits au gaz naturel, mais il sera difficile de le remplacer intégralement dans ses usages industriels à court terme.

La cessation des importations d'électricité russe en mai 2022 a entraîné en Finlande une augmentation du prix de l'électricité de 4 à 5 EUR/MWh ; le courant électrique importé de Russie était en effet relativement bon marché, dans la mesure où il était produit par des centrales électriques au charbon échappant à tout mécanisme de tarification des émissions.

Après avoir fortement baissé au début des années 1990, le PIB par habitant, mesuré à parité de pouvoir d'achat (PPA), a augmenté pour s'établir aux alentours de 80 % de celui des États-Unis (utilisé comme approximation de la moyenne pondérée par la population de la moitié supérieure des pays de l'OCDE) à la fin des années 2000, et se situe toujours à ce niveau aujourd'hui (Graphique 1.6 et Graphique 1.7). Cette hausse était intégralement imputable à une croissance de la productivité plus rapide en Finlande qu'aux États-Unis, qui a permis à la productivité finlandaise de se hisser à un niveau légèrement supérieur à 90 % de celle des États-Unis ces dernières années. Le PIB par habitant et la productivité de la main-d'œuvre sont restés inférieurs d'environ 10 % à la moyenne des pays nordiques (qui désignent le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède ici et dans le reste de cette *Étude*) au cours des dernières décennies. D'importantes pénuries de compétences, la faiblesse de l'investissement et une mauvaise affectation des ressources ont empêché la Finlande de combler cet écart de productivité. Le nombre annuel d'heures ouvrées par travailleur et la part de la population d'âge actif dans la population totale sont plus élevés en Finlande que dans les pays nordiques en moyenne, ce qui tire vers le haut le PIB par habitant par rapport à la moyenne des pays nordiques, mais le taux d'emploi est plus faible, ce qui produit l'effet inverse (Graphique 1.8). Les principales réformes engagées et annoncées faites par les pouvoirs publics depuis l'*Étude* de 2020 sont dominées par des réformes du marché du travail destinées à faire reculer le chômage et à rehausser le taux d'emploi (Encadré 1.3).

Graphique 1.6. Le PIB par habitant et la productivité du travail ont augmenté par rapport à ceux des États-Unis, mais pas par rapport aux moyennes des pays nordiques



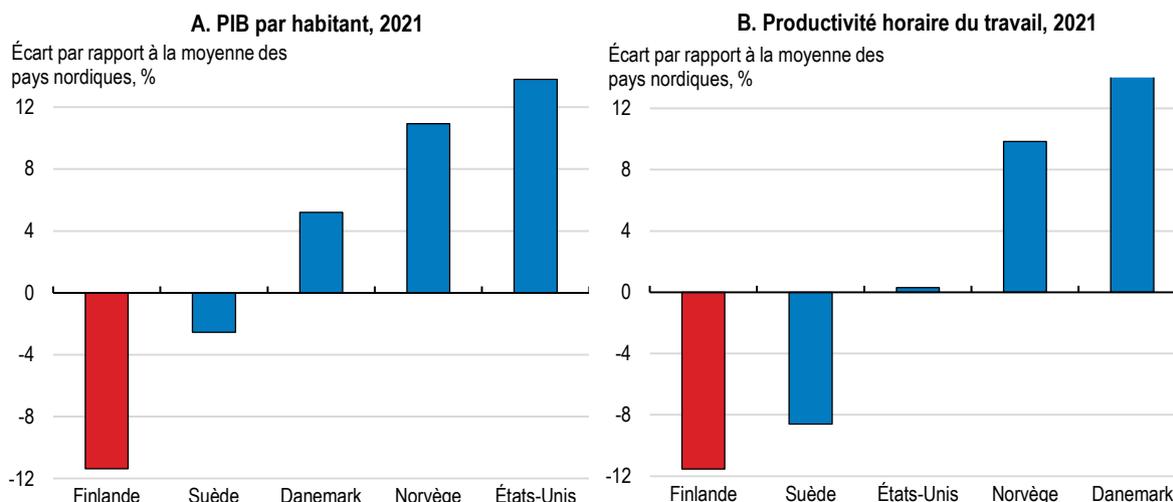
1. Sur la base des taux de change à parité de pouvoir d'achat (PPA) courante.

2. La moyenne des pays nordiques est pondérée par leur population.

Source : OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données).

StatLink  <https://stat.link/q1n8xv>

Graphique 1.7. Le PIB par habitant et la productivité du travail sont inférieurs aux moyennes des pays nordiques

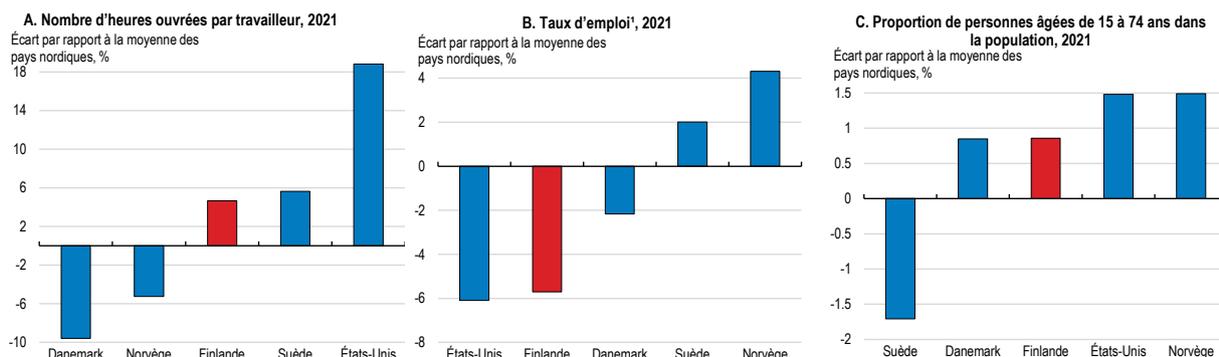


Source : OCDE (2022), [Panorama des comptes nationaux](#) (base de données).

StatLink <https://stat.link/0g8k60>

Le vieillissement démographique pèse sur les perspectives de croissance à long terme. D'après les dernières projections à long terme de l'OCDE, les effets conjugués du ralentissement de la croissance du taux d'emploi et de la diminution de la proportion de personnes d'âge actif réduiront le taux de croissance de la production potentielle par habitant, qui passera de 1.3 % environ au milieu des années 2030 à 1.1 % à partir de la fin des années 2040 (Graphique 1.9). Ces chiffres sont proches des projections de la Banque de Finlande (dans son scénario de référence, ce taux passe de 1.3 % au milieu des années 2030 à 1.0 % dans les années 2050), mais inférieurs aux projections du ministère des Finances (selon lesquelles il se hisserait de 1.4 % au cours des années 2030 à 1.6 % dans les années 2050), qui reposent sur l'hypothèse d'une augmentation de la productivité du travail plus rapide que dans les scénarios de l'OCDE et de la Banque de Finlande.

Graphique 1.8. La Finlande se caractérise par un nombre d'heures ouvrées par travailleur plus élevé que la moyenne des pays nordiques et une situation démographique plus favorable, mais son taux d'emploi est plus faible



1. Population âgée de 15 à 74 ans.

Source : OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données).

StatLink <https://stat.link/4dl0r>

La Finlande a réduit ses émissions brutes de gaz à effet de serre (GES) de 33 % depuis 1990, alors que cette réduction s'établit en moyenne à 6 % dans les pays de l'OCDE, si bien que leur niveau par habitant est inférieur de 18 % à la moyenne de l'OCDE, et de nouvelles baisses sensibles se dessinent en perspective (Graphique 1.10). Elle a atteint l'objectif de réduction de 16 % de ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2005 qui lui avait été fixé pour 2020 au titre de la répartition de l'effort de réduction des émissions de GES entre les États membres de l'UE – qui se rapportait aux secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE, hormis le secteur de la foresterie et des autres affectations des terres – mais elle a en perspective des objectifs de réduction plus ambitieux pour les décennies à venir. Une nouvelle loi sur le changement climatique entrée en vigueur en 2022 dispose que la Finlande doit respecter ses obligations internationales en matière de réduction des émissions de GES – pour l'heure, il s'agit de les réduire de 50 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 2005 dans le secteur relevant de la répartition de l'effort entre pays de l'UE, ce qui représente une baisse de 39 % par rapport à leur niveau de 2020 (soit 28 Mt éq. CO₂), à laquelle viendra bientôt s'ajouter la part de la Finlande (17 Mt éq. CO₂) de l'objectif d'absorption de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres au niveau de l'UE devant être atteint d'ici à 2030 – ainsi que son propre objectif de neutralité carbone (consistant à ramener à zéro ses émissions nettes de GES) à l'horizon 2035. La Finlande est quasiment assurée de réaliser son objectif de réduction des émissions brutes de GES d'ici à 2030 dans le secteur relevant de la répartition de l'effort – puisque le Groupe d'experts sur le changement climatique finlandais estime que seules des mesures complémentaires modestes (représentant 1 Mt éq. CO₂) seront nécessaires pour atteindre cet objectif ; en revanche, il faudra sensiblement accroître les absorptions nettes de GES du secteur de la foresterie et des autres affectations des terres par rapport à leur niveau actuel (puisque ce secteur est aujourd'hui émetteur net à hauteur de 2 Mt éq. CO₂) pour que la Finlande puisse atteindre ses objectifs. Il est possible d'alléger le coût de réduction des émissions dans les secteurs visés par la répartition de l'effort en ramenant l'obligation d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles au niveau minimum requis par l'UE, tout en compensant cette modification par diverses mesures : l'alignement du prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone appliqués aux combustibles de chauffage sur celui utilisé pour les carburants, l'application à la production de chaleur à partir de tourbe du même régime fiscal que celui auquel elle est assujettie lorsqu'elle repose sur d'autres combustibles fossiles, et, si nécessaire, un relèvement du prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone. Du fait de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et de la crise énergétique qui s'en est suivie, la transition énergétique des combustibles fossiles vers les énergies renouvelables et nucléaire, qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES, est devenue un impératif de sécurité énergétique.

Encadré 1.3. Principales réformes engagées et annonces faites par les pouvoirs publics depuis l'Étude de 2020

Marché du travail

- Le gouvernement a mis en œuvre et annoncé de nombreuses réformes contribuant à la réalisation de son objectif de rehausser le nombre d'emplois de 80 000 d'ici à la fin de la décennie et, ce faisant, de réduire le chômage et le déficit budgétaire structurel. Les plus importantes de ces réformes sont les suivantes :
- L'âge d'admission au bénéfice du dispositif d'indemnisation prolongée du chômage (qualifié de « tunnel du chômage »), qui permet aux chômeurs âgés de prendre une retraite anticipée, a été porté de 61 à 62 ans pour les personnes nées à partir de 1962.
- L'accès au dispositif d'indemnisation prolongée du chômage sera fermé en 2025, ce qui se traduira par sa suppression en 2027, lorsque les derniers entrants auront atteint l'âge de 65 ans, au-delà duquel ce dispositif cesse de s'appliquer.

- Le modèle nordique des services de l'emploi a été mis en place en mai 2022. Il permet aux demandeurs d'emploi de bénéficier de relations étroites avec le service public de l'emploi dès le début de leur période de chômage, et d'une aide à la recherche d'emploi renforcée par rapport au système précédent.
- Les services de l'emploi et de développement économique seront transférés aux communes en 2024, l'objectif étant d'améliorer la qualité de ces services et de permettre aux demandeurs d'emploi de trouver plus rapidement du travail. Le nouveau modèle de financement mis en place incitera les communes à concevoir et offrir des services efficaces.
- Les autorités ont adopté une réforme du congé parental, entrée en vigueur en septembre 2022, pour inciter les pères à prendre une part plus importante de ce congé, et réduire ainsi la pénalité en termes d'évolution de carrière liée à la maternité et, partant, l'écart de rémunération entre hommes et femmes.
- L'âge de fin de la scolarité obligatoire a été porté à 18 ans en 2021.

Innovation

- Le gouvernement a annoncé son intention de porter le niveau des dépenses de recherche-développement (R-D) à 4 % du PIB d'ici à 2030, dont un tiers de dépenses publiques.
- Il a également annoncé un dispositif destiné à accélérer l'immigration de travailleurs hautement qualifiés pour certaines professions.

COVID-19

- En septembre 2021, le gouvernement a adopté une stratégie hybride révisée destinée à lever les restrictions imposées en raison de la pandémie, tout en évitant que le système de santé soit surchargé et que l'on perde le contrôle de l'épidémie. Bien que les mesures d'endiguement relatives aux secteurs de l'hébergement, de la restauration et des loisirs soient restées en vigueur pendant l'envolée des contaminations par le variant Omicron, toutes les restrictions qui s'appliquaient encore aux entreprises ont été levées en mars.

Défense nationale et guerre menée par la Russie contre l'Ukraine

- Du fait de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, la Finlande a demandé à rejoindre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en mai 2022.
- En 2021, le gouvernement a passé commande de nouveaux avions de chasse F35A pour un montant de 10 milliards EUR. Ces acquisitions vont creuser le déficit budgétaire de 2025 à 2030, année de livraison de ces appareils.
- Les mesures prises depuis que la guerre a débuté pour renforcer la défense et aider les réfugiés ukrainiens entraînent une augmentation des dépenses publiques annuelles comprise entre 0.1 % et 0.3 % du PIB ; globalement, les mesures adoptées face à la guerre contribuent à hauteur de 0.8 point de PIB au déficit structurel cette année et la suivante.

Politique macroprudentielle

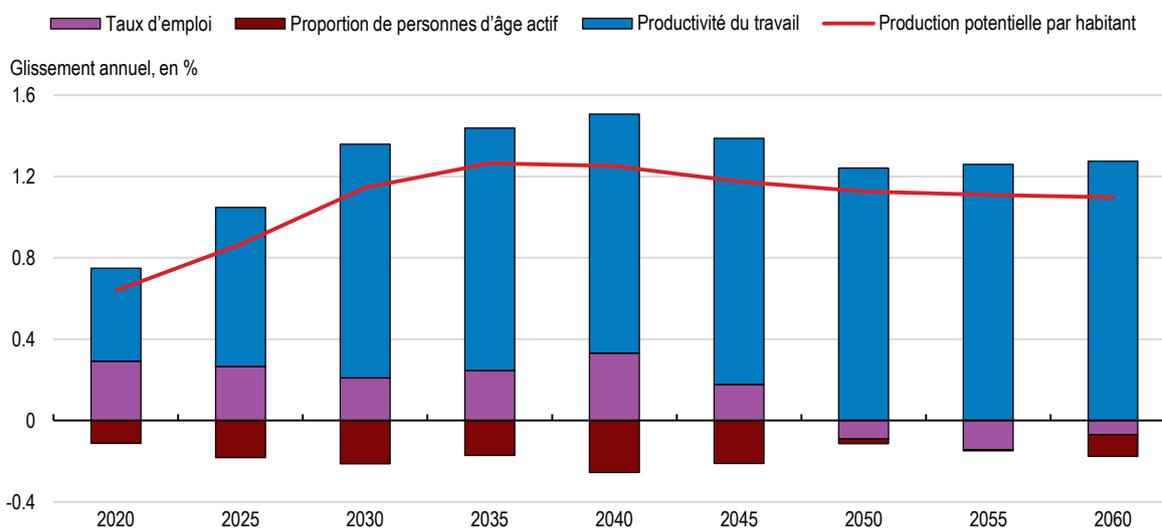
- Afin de freiner l'augmentation de l'endettement des ménages, le Conseil de l'Autorité de surveillance financière (Fiva, *Finanssivalvonta*) finlandaise a ramené, en octobre 2021, la quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) maximale applicable aux acquéreurs de logements autres que les primo-accédants à son niveau d'avant la pandémie (soit 85 %), le seuil applicable aux primo-accédants demeurant à 95 %. En juin 2022, le gouvernement a annoncé son intention de limiter à 30 ans la durée maximale des prêts au logement et des prêts de sociétés de logement, de réduire le montant maximal pouvant être emprunté par ces sociétés pour financer la construction de logements neufs en le plafonnant à 60 % du prix d'endettement

inclus des appartements à vendre (les acquéreurs d'une habitation via une société de logement devant assumer une part correspondante de la dette de cette société), et d'exiger que l'amortissement de ces prêts débute pendant les cinq premières années, toutes ces mesures devant prendre effet à compter de juillet 2023. En outre, le Conseil de la Fiva a rehaussé de 0.5 point de pourcentage le niveau des exigences de volant de fonds propres macroprudentiel applicables aux deux plus grands autres établissements de crédit d'importance systématique (autres EIS) en juin 2021.

Changement climatique

- Une nouvelle loi sur le changement climatique est entrée en vigueur en juillet 2022. Elle dispose que la Finlande doit respecter ses obligations internationales en matière de réduction des émissions de GES ainsi que son propre objectif de neutralité carbone (consistant à ramener à zéro ses émissions nettes de gaz à effet de serre) à l'horizon 2035. Outre cet objectif de neutralité carbone, la loi définit des objectifs de réduction des émissions de GES pour 2030, 2040 et 2050, une stratégie concernant le secteur de l'utilisation des terres et des objectifs de renforcement des puits de carbone.

Graphique 1.9. Le vieillissement démographique ralentira la croissance du PIB par habitant à partir des années 2030



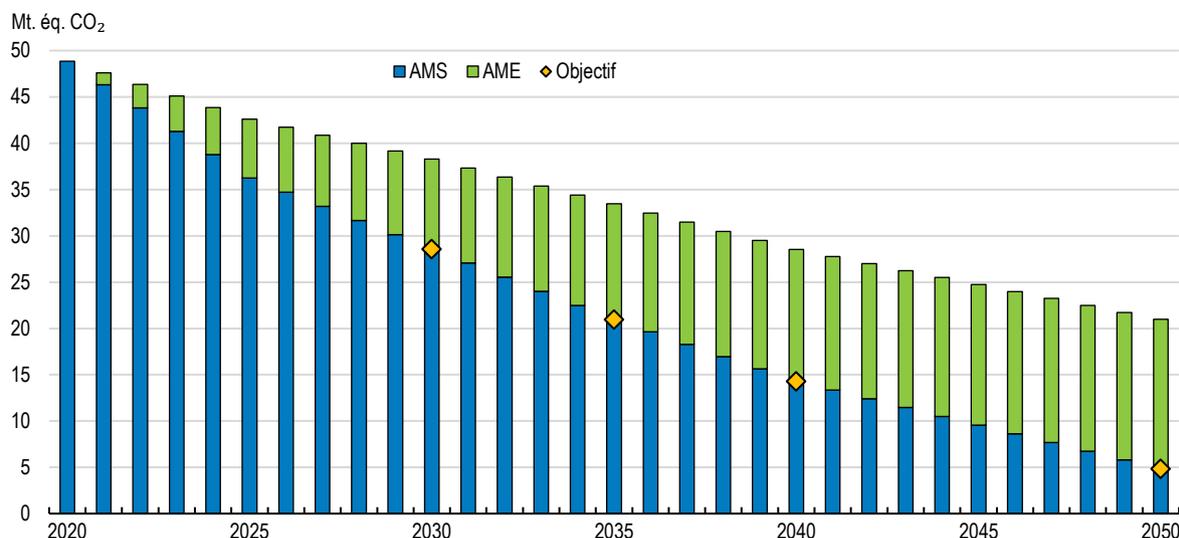
Note : Moyennes sur cinq ans.

Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n° 109, Projections à long terme.

StatLink  <https://stat.link/5n3lbt>

Graphique 1.10. Les émissions de gaz à effet de serre devraient nettement diminuer

Émissions brutes de gaz à effet de serre avec les mesures existantes (AME) et avec des mesures supplémentaires (AMS)



Note : Le scénario AME (avec les mesures existantes) recouvre les dispositions relatives au climat et à l'énergie en vigueur au 31 décembre 2019. Les dispositions adoptées par les autorités après le 1^{er} janvier 2020 sont prises en compte dans le scénario AMS (avec des mesures supplémentaires). Pour en savoir plus sur ces deux scénarios, voir (Honkatukia et al., 2021^[2]).

Source : (Honkatukia et al., 2021^[2]).

StatLink  <https://stat.link/4q1j5e>

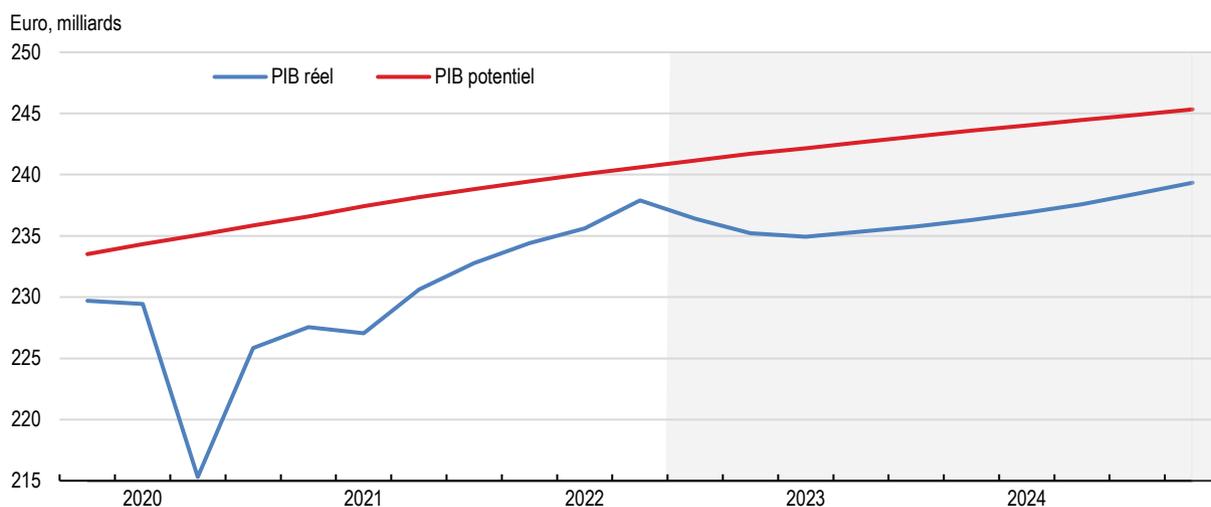
Dans ce contexte, les principaux messages de cette *Étude économique* sont les suivants :

- Pour combler l'écart de PIB par habitant qui sépare la Finlande des autres pays nordiques, il faut rehausser la croissance de la productivité, notamment en renforçant l'innovation, ainsi que le taux d'emploi, en particulier parmi les seniors. Il est indispensable de remédier à la pénurie structurelle de travailleurs qualifiés en réformant l'enseignement supérieur et la politique migratoire, de manière à renforcer la croissance de la productivité.
- Il est nécessaire d'assainir les finances publiques pour stabiliser le ratio dette publique/PIB sur le long terme. Des examens complets et réguliers des dépenses aideraient à déceler les gisements d'économies. La réforme des soins de santé et de longue durée contribuera à ramener les finances publiques sur une trajectoire viable si les incitations aux gains d'efficacité qui s'exercent sur les comtés sont suffisamment fortes.
- La Finlande devra prendre des mesures complémentaires pour améliorer l'efficacité des mesures prises en vue d'atteindre ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et pour accroître l'absorption de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres.

L'économie finlandaise s'est rapidement redressée après le choc lié à la pandémie de COVID-19, mais elle est maintenant confrontée à la dégradation de la situation mondiale

La Finlande a connu une reprise rapide en 2020-21 après le choc lié au COVID-19. La production et l'écart de production avaient retrouvé leurs niveaux d'avant la pandémie au deuxième trimestre de 2021 et au premier trimestre de 2022, respectivement (Graphique 1.11). Compte tenu de l'augmentation rapide de la proportion de la population vaccinée (Graphique 1.12, partie A), la mobilité a vivement rebondi au deuxième trimestre de 2021 (Graphique 1.13), retrouvant son niveau d'avant la pandémie. Un assouplissement sensible des mesures d'endiguement a également débuté à ce moment-là (Encadré 1.4). Ces évolutions ont ouvert la voie au redressement des dépenses de consommation privée, en particulier dans les secteurs de services qui avaient été les plus durement touchés par la pandémie, notamment les secteurs de l'hébergement, de la restauration et des loisirs. La situation des marchés d'exportation de la Finlande ayant évolué de manière similaire, ses exportations ont également rebondi. Néanmoins, le reste du monde sortant aussi de la pandémie, les prix de l'énergie ont commencé à augmenter sensiblement à la fin de 2021, accentuant tout au long de 2022 la hausse de l'inflation provoquée par une demande forte conjuguée à des perturbations persistantes de l'offre, notamment pour les biens et services tributaires de chaînes d'approvisionnement mondiales (Graphique 1.14).

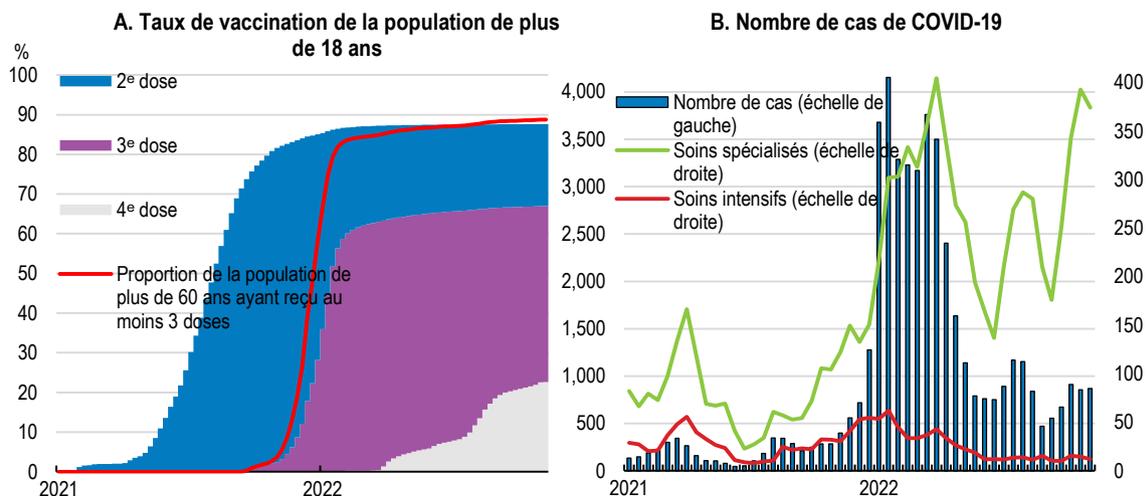
Graphique 1.11. La croissance économique s'est rapidement redressée après le choc lié au COVID-19, avant d'être freinée par la dégradation de la situation mondiale



Source : OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données).

StatLink  <https://stat.link/isweza>

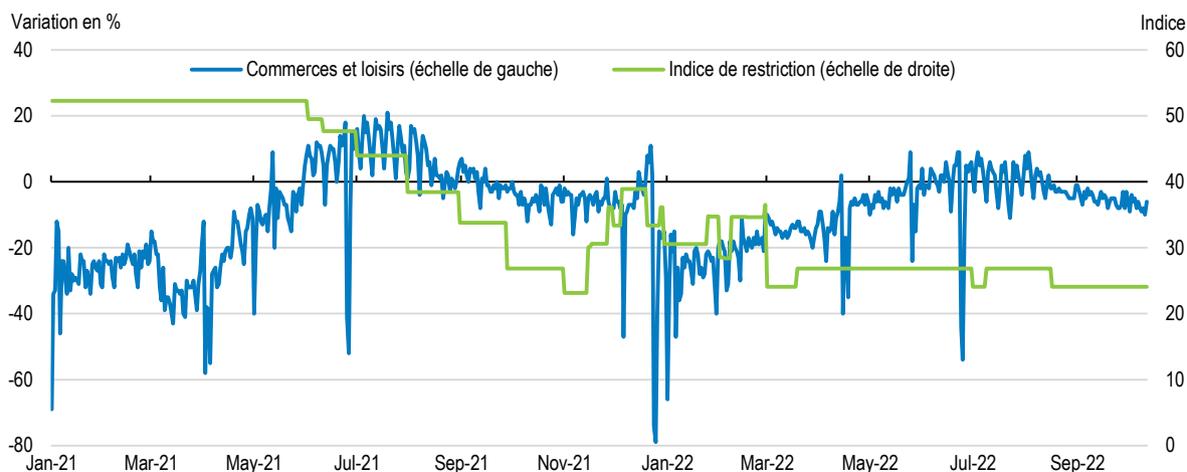
Graphique 1.12. Les vaccinations et l'apparition de variants moins virulents du COVID-19 ont limité le nombre de cas graves



Source : Institut national de la santé et du bien-être (THL, *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*) finlandais ; et Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande.

StatLink  <https://stat.link/hcslx5>

Graphique 1.13. La mobilité n'a guère été affectée par le variant Omicron au début de 2022

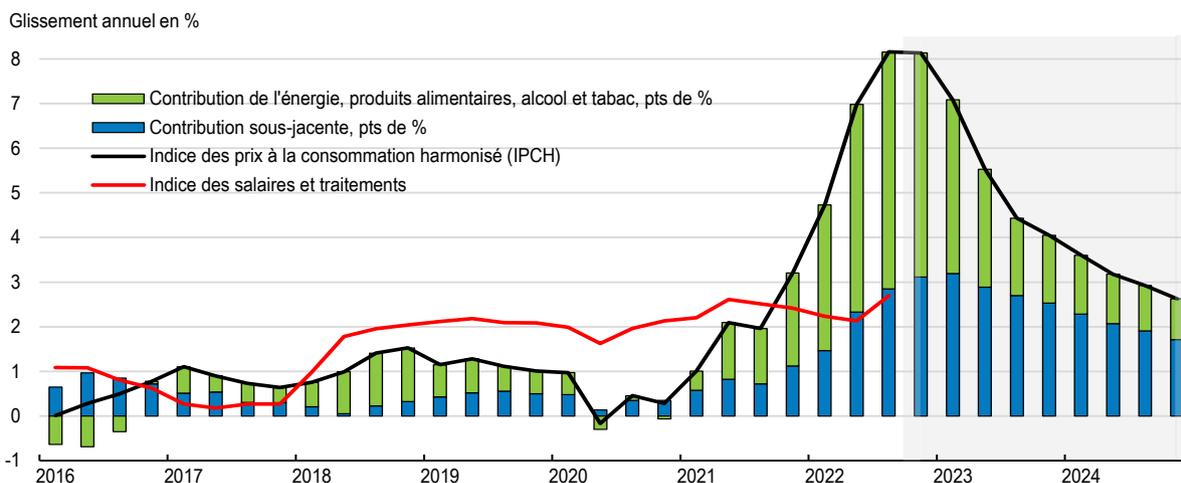


Note : L'Indice de restriction de l'université d'Oxford mesure la rigueur des dispositions « de type confinement » qui limitent essentiellement les comportements des individus. C'est une mesure composite fondée sur neuf indicateurs d'intervention, recouvrant notamment les fermetures d'établissements scolaires, les fermetures de lieux de travail et les interdictions de voyager, normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de 0 à 100 (allant du niveau de restriction le plus faible au plus élevé). Pour en savoir plus, voir : www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker. La variation de la mobilité est mesurée par comparaison avec une journée de référence antérieure à l'apparition de la pandémie. Une journée de référence correspond à la valeur normale de l'indicateur de mobilité pour la journée de la semaine considérée, c'est-à-dire à sa valeur médiane sur la période de cinq semaines allant du 3 janvier au 6 février 2020.

Source : Google LLC, Rapports sur la mobilité de la communauté - COVID-19, <https://www.google.com/covid19/mobility/?hl=fr> ; Hale, T., Webster, S., Petherick, A., Phillips, T. et Kira, B. (2020), outil de suivi de l'action publique face au COVID-19 de l'Université d'Oxford (*Oxford COVID-19 Government Response Tracker*), Blavatnik School of Government.

StatLink  <https://stat.link/p4tw36>

Graphique 1.14. L'inflation s'est envolée



Source : Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande ; et OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données).

StatLink  <https://stat.link/lx3yoh>

Encadré 1.4. La stratégie de la Finlande face au COVID-19

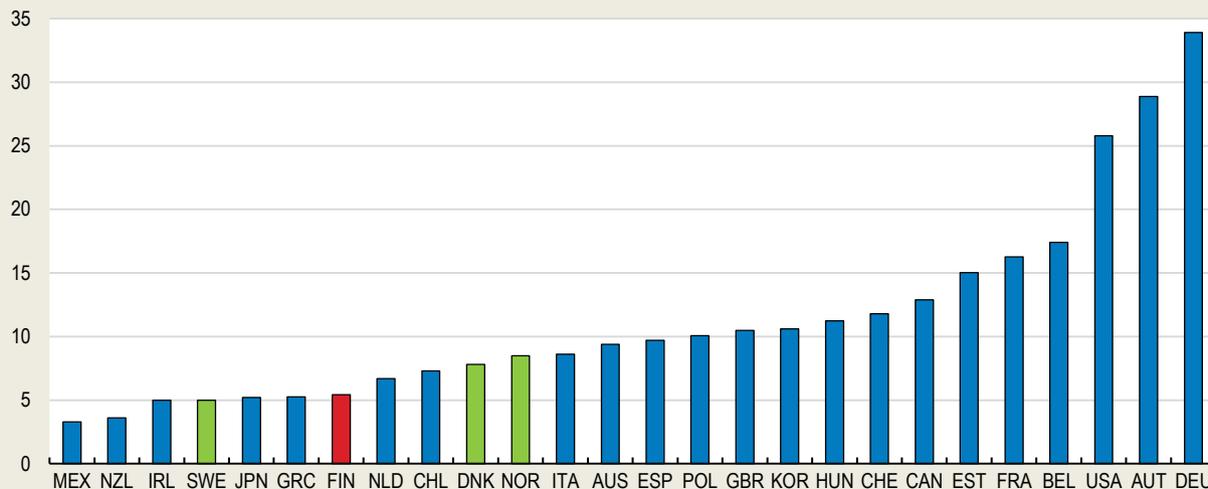
La stratégie mise en œuvre par la Finlande face à la pandémie de COVID-19 peut être décomposée en quatre phases :

- **Stratégie initiale** : lors de la première phase de la pandémie, les mesures prises par les pouvoirs publics étaient fondées sur le principe de précaution, compte tenu des énormes incertitudes qui entouraient le virus. L'objectif était de réduire la pression exercée sur le système de santé et de gagner du temps pour pouvoir évaluer correctement les futurs scénarios envisageables. Dans cette optique, la Finlande a adopté des mesures d'endiguement sans précédent pour limiter les relations sociales.
- **Stratégie intermédiaire antérieure à la vaccination** : après le tout début de la pandémie, l'objectif stratégique des autorités a légèrement évolué. Réduire au minimum le nombre de cas graves et de décès est resté le but primordial, mais dans le même temps, les autorités ont permis à la société de fonctionner plus normalement que pendant la phase initiale. Cette stratégie a reposé sur l'utilisation efficace des données épidémiologiques, qui a permis d'adopter des mesures d'endiguement flexibles.
- **Stratégie intermédiaire de montée en puissance de la vaccination** : une fois des vaccins mis au point, la Finlande s'est employée à vacciner sa population aussi rapidement que possible. L'ordre de vaccination était fondé sur l'âge et l'existence de pathologies sous-jacentes. Les restrictions relatives aux relations sociales sont restées en vigueur jusqu'à ce que la couverture vaccinale soit suffisante pour que les mesures d'endiguement puissent être progressivement supprimées.
- **Stratégie mise en œuvre depuis mars 2022** : compte tenu de la progression régulière de la vaccination, les dernières restrictions ont été levées à l'été 2022. Le but poursuivi maintenant est de faire en sorte que la vie sociale reste aussi libre que possible et d'étayer la reprise économique après la pandémie. Il faudrait éviter d'imposer de nouvelles restrictions, et dans le cas contraire, elles devraient être aussi limitées et locales que possible. Par ailleurs, le ministère des Affaires sociales et de la Santé suit de près l'évolution de la pandémie, et la distribution d'une quatrième dose de vaccin a été élargie, afin d'atténuer une éventuelle résurgence de

l'épidémie pendant la saison hivernale. Le gouvernement a également présenté des projets de loi qui permettraient d'imposer de nouveau rapidement des restrictions si nécessaire. Il est essentiel d'améliorer la résilience du système de santé pour éviter de nouvelles restrictions généralisées dans l'avenir.

Graphique 1.15. Le nombre de lits d'unité de soins intensifs était relativement faible en Finlande avant la pandémie

Nombre de lits d'unité de soins intensifs pour 100 000 habitants



Note : Données de 2014 pour le Canada et le Danemark ; données de 2016 pour l'Irlande ; données de 2017 pour l'Allemagne, le Chili, l'Espagne et le Mexique ; données de 2018 pour l'Autriche, les États-Unis, la France, la Hongrie, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse ; données de 2019 pour l'Australie, la Belgique, la Corée, la Finlande, la Grèce, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Pologne ; et données de 2020 pour l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni (Angleterre).

Source : OCDE (2020) ; et Berger et al. (2021).

StatLink  <https://stat.link/c38fjx>

Malgré un faible nombre de décès imputables au COVID-19 par rapport à ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE et une ample couverture vaccinale (87 % de la population adulte avaient reçu au moins deux doses en novembre 2022), la pandémie a mis en évidence des vulnérabilités du système hospitalier finlandais. Au début de la pandémie, les services non urgents de protection sociale et de soins de santé ont dû être réduits en raison de pénuries de personnel. Tandis que la pandémie se prolongeait, le manque de psychiatres, de psychologues, de personnel infirmier et de professionnels des soins à domicile a entravé l'accès aux soins de santé mentale et aux services de soins à domicile. Le démarrage relativement lent du déploiement des vaccins peut aussi s'expliquer en partie par un manque de personnel pouvant effectuer des vaccinations dans le cadre du système de soins primaires. La pandémie a également mis à rude épreuve les capacités d'accueil des unités de soins intensifs, dont le nombre de lits était relativement faible par rapport à la situation observée dans les autres pays de l'OCDE (Graphique 1.15) Pour accroître les capacités d'accueil des unités de soins intensifs, les hôpitaux ont dû utiliser des salles d'opération et des salles de réveil. Il se pourrait également que la fragmentation du système de santé finlandais, dont les services sont en grande partie financés et organisés par les communes, ait compliqué la gestion de la pandémie. La réforme de la santé et de la protection sociale devrait contribuer à remédier à ce problème, en rationalisant le système de santé. La responsabilité des services de soins de santé, de protection sociale et de secours sera transférée des communes à 21 comtés sanitaires et sociaux, ayant un périmètre plus vaste, à partir du début de 2023. Les comtés seront autorisés à percevoir des frais facturés aux patients, mais le financement de ces services sera essentiellement fondé sur les besoins et assuré par l'administration centrale.

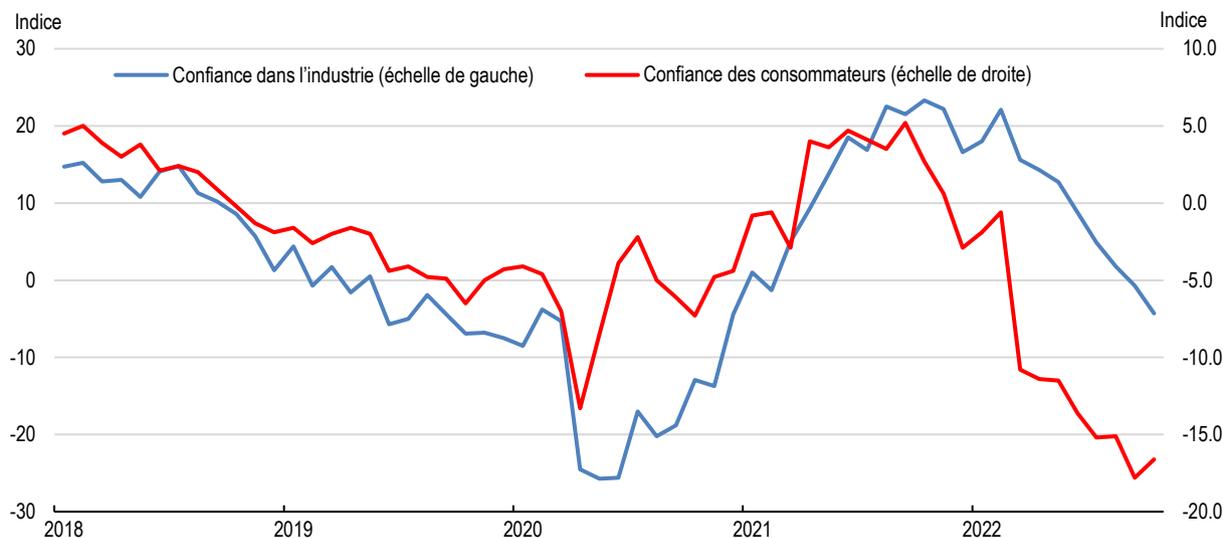
Le début de l'année 2022 a été marqué par une envolée du nombre de cas graves de COVID-19, mais elle n'a eu que des effets économiques mineurs et a été suivie d'un reflux rapide en avril (Graphique 1.12, partie B). Le COVID-19 ne devrait pas freiner sensiblement l'activité économique cette année. Bien que les mesures d'endiguement relatives aux secteurs de l'hébergement, de la restauration et des loisirs soient restées en vigueur pendant l'envolée des contaminations par le variant Omicron, toutes les restrictions qui s'appliquaient encore aux entreprises ont été levées en mars. Il existe cependant un risque que des restrictions soient imposées de nouveau si le nombre de cas d'infection par le COVID-19 grimpe en flèche et menace en conséquence de surcharger le système de santé.

La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a provoqué de nouvelles hausses marquées des prix de l'énergie et des produits alimentaires, qui ont atteint 32 % et 13 %, respectivement, en glissement annuel au troisième trimestre de 2022 ; considérées dans leur ensemble, ces hausses ont été à l'origine de la moitié environ de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), qui a atteint 8.2 % au cours de cette période (Graphique 1.14), soit le taux le plus élevé enregistré depuis le premier trimestre de 1991, c'est-à-dire le début de la série statistique considérée. L'inflation sous-jacente mesurée par l'IPCH s'est hissée à 4.2 % en glissement annuel au troisième trimestre de 2022, les augmentations des prix de l'énergie et des produits alimentaires s'étant répercutées sur d'autres composantes de cet indice. Malgré le recul des salaires réels (Graphique 1.14), la consommation privée a vivement augmenté au premier semestre de 2022, étayant une forte croissance économique, compte tenu de l'utilisation par les ménages de l'épargne qu'ils avaient accumulée pendant la pandémie. La croissance annuelle des salaires devrait atteindre 4 % en 2023-24, ce qui correspondrait pourtant à un net recul des taux de salaire réels depuis 2021, comme on pouvait s'y attendre dans un pays dont les termes de l'échange ont chuté. La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a également dégradé la confiance des consommateurs, qui est tombée à son plus bas niveau depuis 1995, soit le début de la série statistique correspondante, ainsi que la confiance des entreprises, laissant augurer une faiblesse persistante des dépenses de consommation et d'investissement (Graphique 1.16). Les exportations ont fortement reculé au premier semestre de 2022, sous l'effet d'une normalisation consécutive à une importante livraison de navire à la fin de 2021, d'un recul des exportations de services de télécommunications, de traitement de données et d'information, d'un fléchissement de l'activité sur les principaux marchés d'exportation de la Finlande et d'une chute des exportations à destination de la Russie.

Le marché du travail s'est vigoureusement redressé après le choc lié au COVID-19 jusqu'au deuxième trimestre de 2022. Les taux d'emploi et de chômage avaient retrouvé leur niveau d'avant la pandémie à la mi-2021 et au début de 2022, respectivement (Graphique 1.17, partie A), et s'établissent aujourd'hui à leur meilleur niveau depuis 1987 pour le premier et 2008 pour le second. La réforme des retraites de 2017 (voir ci-après) a également sensiblement contribué à la hausse des taux d'emploi et d'activité en incitant les travailleurs âgés à reporter leur départ en retraite. Les taux d'activité et d'emploi de la population âgée de 55 à 64 ans ont augmenté de 5 points de pourcentage environ entre la mi-2020 et la mi-2022, pour s'établir à 76 % et 70 %, respectivement, soit nettement au-dessus de leur niveau d'avant la pandémie. Le taux de chômage de longue durée a commencé à diminuer à la fin de 2021, mais il s'établissait à 1.6 % à la mi-2022, soit un niveau encore plus élevé qu'avant la pandémie. Cette forte hausse consécutive à la pandémie tient en partie à l'impact plus marqué qu'elle a eu sur des secteurs (comme celui de l'hébergement et de la restauration) caractérisés par une intensité de main-d'œuvre relativement élevée et qui emploient des travailleurs peu qualifiés et jeunes, généralement confrontés à des difficultés plus importantes que les autres actifs sur le marché de l'emploi. L'augmentation du nombre de chômeurs déclarés a été nettement plus forte pour les travailleurs nés à l'étranger (120 %) que pour ceux qui sont nés dans le pays (66 %). Comme on le constate habituellement en phase de redressement du marché du travail, le recul du chômage de longue durée intervient avec un certain décalage par rapport à celui du chômage. Le dispositif de chômage technique, dans le cadre duquel un salarié interrompt temporairement son activité professionnelle tout en continuant à être rémunéré tandis que les autres éléments du contrat de travail restent en vigueur, a atténué l'impact de la pandémie sur le marché de l'emploi et ouvert la voie à un retour rapide à la normale, en limitant les effets d'hystérèse. À la fin de 2022, le nombre de travailleurs

mis au chômage technique (considérés comme des actifs occupés dans les statistiques du marché du travail) avait reflué à son niveau d'avant la pandémie, nettement en deçà du sommet atteint en 2020 (Graphique 1.17, partie B).

Graphique 1.16. La confiance des consommateurs et des entreprises s'est dégradée

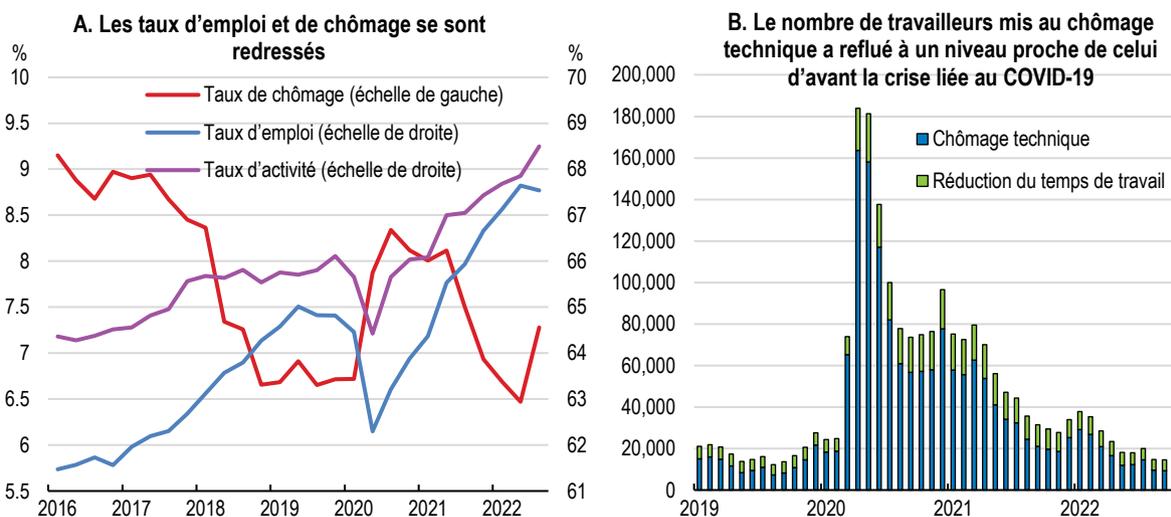


Source : Commission européenne.

StatLink  <https://stat.link/w6gpl9>

Graphique 1.17. Le marché du travail s'est redressé rapidement

Taux d'emploi et de chômage de la population âgée de 15 à 74 ans, corrigés des variations saisonnières



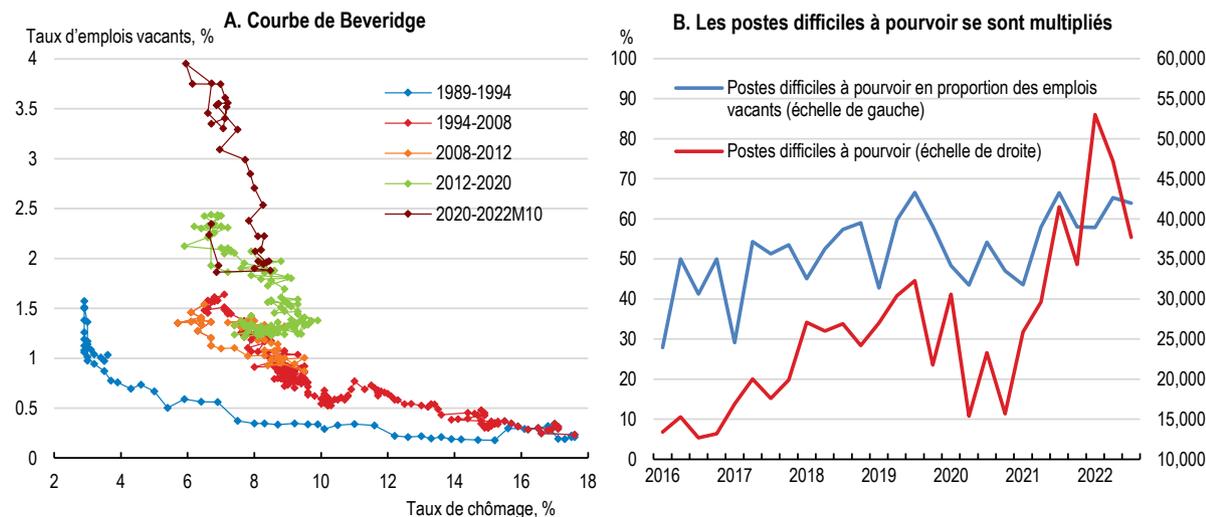
Source : Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande ; Eurostat ; et OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données).

StatLink  <https://stat.link/m2wtgb>

Les tensions sur le marché du travail (mesurées par le rapport entre le nombre d'emplois vacants et le nombre de chômeurs) se sont nettement accentuées récemment et la courbe de Beveridge semble s'être déplacée vers le haut (Graphique 1.18, partie A). Ces évolutions concordent avec les résultats d'enquêtes réalisées auprès des entreprises, qui font état d'un manque de main-d'œuvre qualifiée et de difficultés à pourvoir les postes vacants (Graphique 1.18, partie B). Étant donné la rapidité de la reprise et de la progression de l'emploi, il se pourrait que l'inadéquation entre l'offre et la demande soit en partie de nature temporaire et due à des frictions dans le processus d'appariement entre demandeurs d'emploi et postes à pourvoir. Ces problèmes d'inadéquation devraient diminuer parallèlement au ralentissement de la demande de main-d'œuvre. Néanmoins, le déplacement vers le haut de la courbe de Beveridge observé depuis de nombreuses années laisse à penser que ces phénomènes d'inadéquation sont en grande partie de nature structurelle. C'est dans les domaines de l'administration publique, de l'enseignement ainsi que de la santé humaine et de l'action sociale que les pénuries de main-d'œuvre sont les plus manifestes, sachant que le secteur de la santé humaine et de l'action sociale est celui où elles se sont le plus aggravées. Ces pénuries de main-d'œuvre qualifiée dans des professions non cycliques vont probablement perdurer lorsque l'économie ralentira. Pour réduire ces problèmes d'inadéquation, il faudra sans doute former les travailleurs et/ou revoir à la baisse les niveaux de compétences exigés pour certains emplois, tout en incitant davantage les travailleurs, les syndicats et les entreprises à trouver des compromis (pour améliorer les taux d'acceptation des offres d'emploi). Malgré la situation tendue du marché du travail, la croissance des salaires nominaux est restée modérée jusqu'à présent, s'établissant nettement en deçà de l'inflation (voir le Graphique 1.14). Les conventions collectives signées à ce jour laissent entrevoir des hausses de salaires de l'ordre de 2.6 % en 2022, légèrement supérieures à celles de 2021. Néanmoins, les employés des communes et le personnel infirmier ont récemment négocié une majoration par rapport au taux général d'augmentation des salaires dans le secteur privé, ce qui pourrait affaiblir la coordination salariale dans le système finlandais – lequel est déjà moins formel que dans les autres pays nordiques – et renforcer les futures hausses de salaires.

L'économie devrait marquer le pas en 2023, mais la croissance du PIB devrait se redresser pour s'établir à 1.1 % en 2024, l'écart de production négatif se creusant pour atteindre 2.7 % du PIB potentiel en 2024 (Tableau 1.1). La consommation fléchira sous l'effet de la baisse des rémunérations en termes réels, mais elle se redressera ensuite parallèlement à la progression des salaires. La croissance des exportations ralentira nettement, les marchés d'exportation de la Finlande étant durement touchés par la réduction des approvisionnements en gaz russe, mais elle repartira à la hausse à mesure que ces approvisionnements seront remplacés par d'autres sources d'énergie et que les marchés d'exportation se redresseront. Malgré les aides provenant de la facilité pour la reprise et la résilience de l'Union européenne (UE) (Encadré 1.5), l'investissement des entreprises devrait rester faible pendant toute l'année 2023, du fait du fléchissement de l'activité et de l'accentuation de l'incertitude entourant les perspectives économiques dus à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, mais il devrait se renforcer en 2024 à mesure que l'horizon mondial s'éclaircira. Le taux de chômage devrait culminer à 8 % environ et ne décroître que légèrement d'ici à la fin de 2024. L'inflation refluera à 3.1 % en 2024, une fois le choc énergétique dissipé.

Graphique 1.18. L'appariement entre offres et demandes d'emploi s'est dégradé et les postes vacants sont devenus plus difficiles à pourvoir



Note : En raison d'un changement de méthodologie intervenu dans le cadre de l'enquête sur la population active, les données relatives à la population active remontent uniquement jusqu'à 2009. Pour la période 1989-2008, le taux d'emplois vacants a été calculé à partir des données de l'ancienne enquête sur la population active. Les postes difficiles à pourvoir sont des emplois vacants pendant la période de référence pour lesquels les employeurs ont du mal à recruter.

Source : Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande ; et OCDE, [Statistiques à court terme sur le marché du travail](#) (base de données).

StatLink  <https://stat.link/9z6vnh>

Encadré 1.5. La Facilité pour la reprise et la résilience finance des investissements dans la transition écologique, le capital humain et la transformation numérique

Afin de soutenir la reprise économique consécutive à la pandémie en Europe, l'Union européenne (UE) a adopté le plan de relance « Next Generation EU ». Celui-ci repose essentiellement sur la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui met à disposition 723.8 milliards EUR sous forme de prêts et de subventions. Les financements de la FRR sont alloués en fonction de la taille de la population, du PIB et du taux de chômage du pays membre, ainsi que de l'ampleur du choc subi par l'économie du fait de la pandémie. L'enveloppe attribuée à la Finlande au titre de la FRR était initialement estimée à 2.1 milliards EUR, mais elle a depuis été abaissée à 1.8 milliard EUR, l'économie finlandaise s'en étant mieux tirée que prévu. La Finlande a inscrit la plupart de ses recettes et de ses dépenses au titre de la FRR aux budgets pour 2021-23. Dans le cadre de l'élaboration de son plan pour la reprise et la résilience (PRR), la Finlande a choisi de privilégier quelques trains de mesures de grande envergure au lieu de consacrer des ressources à de nombreux projets mineurs ayant un impact plus faible. Le PRR de la Finlande s'articule autour de quatre piliers :

- *Transition écologique* : 695 millions EUR sont destinés à des investissements qui aideront la Finlande à atteindre son objectif de neutralité carbone en 2035. Ces investissements sont axés sur la production et la distribution d'énergies propres, telles que l'énergie solaire, l'éolien en mer, le biogaz et la récupération de chaleur, mais ils soutiennent également des projets industriels d'économie circulaire et l'innovation verte, notamment dans le domaine des technologies de l'hydrogène. Ils visent également à réduire l'impact du secteur de la construction sur le climat.

- *Transformation numérique* : les investissements dans la transformation numérique appuient notamment le projet « Digirail », la mise en place d'une connexion à l'internet à haut débit dans les zones non desservies par les acteurs du marché, ainsi que le développement des technologies de pointe, telles que l'IA, les réseaux 6G, l'informatique quantique et la microélectronique. Le projet « Digirail » vise à rendre la gestion du trafic ferroviaire plus sûre et plus souple en mettant à profit les technologies numériques. Le renforcement de l'attrait du transport ferroviaire de personnes et de marchandises contribuera également à la réalisation des objectifs climatiques. L'amélioration des infrastructures numériques et le renforcement du développement des nouvelles technologies profiteront aux citoyens comme aux entreprises en créant de nouvelles possibilités d'emploi et en facilitant le télétravail.
- *Emploi et compétences* : les investissements visent à accroître le nombre de places offertes aux étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur et à renforcer les capacités numériques d'apprentissage, de manière qu'il soit possible d'étudier indépendamment de sa localisation géographique. Les services publics de l'emploi passeront au numérique, l'immigration de travail et pour études sera encouragée, et des services seront spécifiquement axés sur les jeunes et les personnes ayant une capacité de travail réduite. Les financements ciblent également les secteurs du tourisme et de la culture, qui ont été durement touchés par la pandémie. Plus précisément, les mesures qui améliorent les possibilités d'exportation et, partant, la résilience face aux crises futures bénéficieront d'un soutien financier.
- *Services sanitaires et sociaux* : plusieurs problèmes liés à la disponibilité et à l'efficacité économique des services sanitaires et sociaux sont traités. L'objectif est d'améliorer l'accès aux services sanitaires et sociaux dans tout le pays et de rattraper le retard accumulé en matière de prestations de services du fait de la pandémie de COVID-19. Le PRR contribuera à la concrétisation de la garantie de prise en charge médicale dans un délai de sept jours, au lieu de trois mois aujourd'hui. Les pouvoirs publics promeuvent un large éventail d'innovations numériques dans le secteur sanitaire et social pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources, étayer les services préventifs, permettre le partage de compétences entre les régions et les prestataires de services, et renforcer le rôle des clients.

Source : Ministère des Finances.

Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Variation annuelle en pourcentage, sauf indication contraire, en volume (prix de 2009/10)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Prix courants (milliards EUR)						
PIB au prix du marché	233.5	1.2	-2.2	3.0	2.2	-0.3	1.1
Consommation privée	123.9	0.7	-4.0	3.7	2.3	-0.6	1.4
Consommation publique	53.5	2.0	0.3	2.9	2.8	-0.3	0.1
Formation brute de capital fixe	56.2	-1.5	-0.9	1.5	3.0	-0.7	0.2
Demande intérieure finale	233.6	0.5	-2.3	2.9	2.6	-0.6	0.8
Variation des stocks ¹	0.5	-0.9	0.2	-0.1	3.7	0.0	0.0
Demande intérieure totale	236.4	-0.3	-1.9	3.0	6.3	-0.6	0.7
Exportations de biens et services	89.8	6.7	-6.8	5.4	-0.5	1.9	3.1
Importations de biens et services	92.7	2.4	-6.0	6.0	9.0	1.2	2.3
Solde extérieur ¹	-1.6	1.6	-0.3	-0.2	-3.7	0.3	0.3
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)							
PIB potentiel		1.2	1.3	1.3	1.0	0.8	0.7
Écart de production ²		-1.2	-4.6	-3.0	-1.9	-3.0	-2.7
Emploi		1.1	-1.5	2.3	2.3	-0.6	0.2
Taux d'emploi (% de la population âgée de 15 à 74 ans)		64.8	63.5	65.6	67.4	67.2	67.6
Taux de chômage (% de la population active âgée de 15 à 74 ans)		6.7	7.8	7.6	7.0	7.9	7.8
Déflateur du PIB		1.5	1.5	2.5	6.0	4.7	3.1
Termes de l'échange		-0.5	1.1	0.5	2.2	0.1	0.0
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)		1.1	0.4	2.1	7.0	5.3	3.1
IPCH sous-jacent ³		0.7	0.5	1.2	3.6	4.3	3.1
Taux d'épargne net des ménages (% du revenu disponible)		0.4	4.7	2.0	-1.4	-1.2	-1.3
Solde financier des administrations publiques (% du PIB)		-0.9	-5.5	-2.7	-2.5	-3.9	-3.6
Solde budgétaire des administrations publiques corrigé des variations cycliques ²		-0.2	-2.6	-0.8	-1.4	-2.1	-1.9
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques ²		-0.1	-2.5	-0.9	-1.6	-2.3	-2.2
Dette brute des administrations publiques (% du PIB) ⁴		78.4	90.8	85.0	84.9	87.2	88.8
Dette nette des administrations publiques (% du PIB)		-62.7	-64.1	-72.4	-72.6	-70.3	-68.6
Dette des administrations publiques, au sens de Maastricht (% du PIB)		64.9	74.8	72.4	72.2	74.5	76.2
Solde des paiements courants (% du PIB)		-0.3	0.7	0.6	-2.6	-2.2	-1.9
Taux d'intérêt à court terme		-0.4	-0.4	-0.5	0.5	3.8	3.9
Taux d'intérêt à long terme		0.1	-0.2	-0.1	1.9	5.1	5.0

1. Contribution aux variations du PIB réel. 2. En pourcentage du PIB potentiel. 3. Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) hors produits alimentaires, énergie, alcool et tabac. 4. Sur la base des comptes nationaux, hors engagements non capitalisés des régimes de retraite des fonctionnaires.

Source : OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données).

Les principaux risques à la baisse résident dans la possibilité que la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine dure plus longtemps que prévu et que la Russie cesse d'approvisionner en gaz davantage de pays de l'UE d'ici à la fin de 2022, ce qui empêcherait la reconstitution des stocks de gaz européens pendant l'été 2023 et se traduirait par des pénuries pendant l'hiver 2023-24 (les risques d'événements extrêmes qui pourraient modifier sensiblement les perspectives sont présentés de manière synthétique dans le Tableau 1.2). Ces évolutions entraîneraient une hausse des prix de l'énergie et de l'inflation et une diminution de la production industrielle des principaux partenaires commerciaux de la Finlande, notamment de l'Allemagne, ce qui aurait des répercussions négatives sur l'activité économique et l'emploi

en Finlande. Un allongement de la guerre accentuerait l'incertitude qui entoure les perspectives économiques, réduisant l'investissement des entreprises. Les investisseurs étrangers pourraient exiger une prime rendement au titre de leurs investissements en Finlande pour compenser les risques liés à sa proximité géographique avec la Russie. Il existe également le risque qu'un durcissement des conditions financières mondiales pèse sur le marché du logement ainsi que sur la consommation et l'investissement. La forte dépendance des banques à l'égard des financements de marché et leur forte exposition au crédit immobilier pourraient aggraver le problème. À l'inverse, les investissements privés catalysés par la facilité pour la reprise et la résilience pourraient être plus importants que prévu.

Tableau 1.2. Événements qui pourraient modifier sensiblement les perspectives

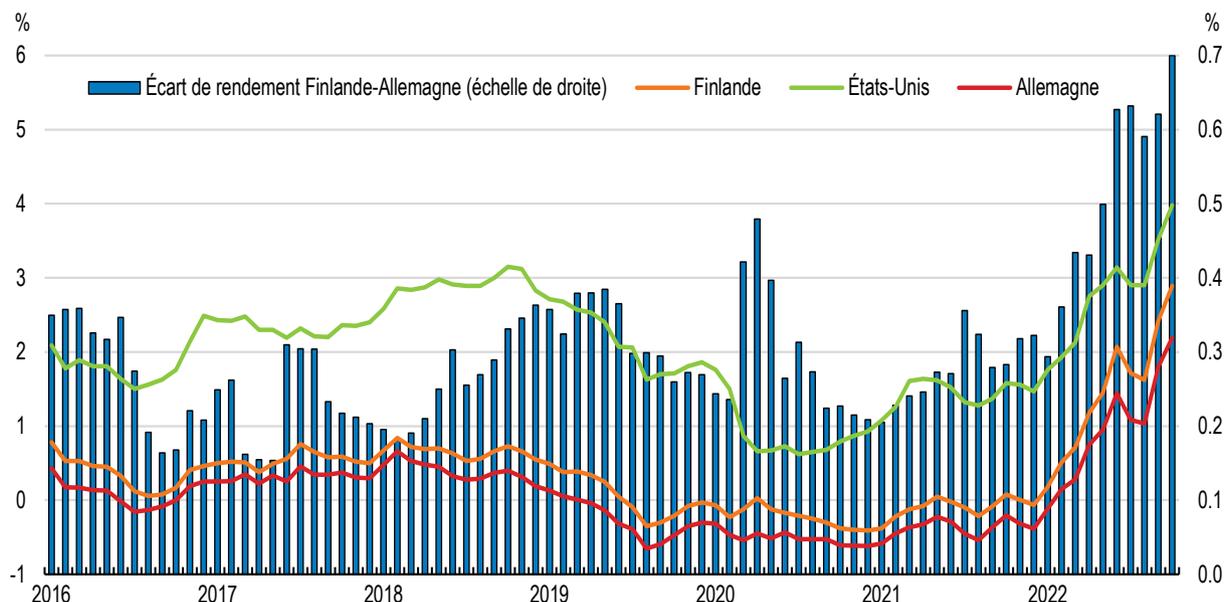
Choc	Conséquences possibles
La Russie intensifie sa guerre contre l'Ukraine, si bien que le conflit se prolonge.	Une aggravation et une prolongation du conflit exacerberaient les pressions exercées sur les partenaires commerciaux de la Finlande qui n'ont pas pu adapter leur infrastructure énergétique.
Les tensions géopolitiques s'accroissent, ce qui se traduit par des sanctions et des contre-mesures qui réduisent considérablement les échanges entre la Chine et l'UE et l'Amérique du Nord.	L'économie mondiale basculerait dans une récession et serait confrontée à de graves perturbations des chaînes d'approvisionnement, qui pèseraient sur l'activité économique et renforceraient l'inflation en Finlande et dans les autres économies avancées.
Un nouveau variant du coronavirus, plus virulent et résistant aux vaccins existants, fait son apparition.	L'activité économique reculerait, les individus évitant les activités qui les mettent en danger et/ou se voyant appliquer des mesures d'endiguement destinées à éviter que les services de soins intensifs ne soient submergés.

L'orientation expansionniste des politiques macroéconomiques s'atténue

La politique monétaire devient moins accommodante

Les conditions monétaires ont été très accommodantes ces dernières années. Les trois taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE), à savoir le taux d'intérêt des opérations principales de refinancement, le taux de la facilité de prêt marginal et le taux de la facilité de dépôt, ont été abaissés en septembre 2019, à 0.00 %, 0.25 % et -0.50 %, et sont restés à ces niveaux jusqu'en juillet 2022, lorsque la BCE les a relevés de 50 points de base. Celle-ci les a de nouveau rehaussés, de 75 points de base, en septembre puis en novembre 2022, et indiqué qu'elle relèverait vraisemblablement encore les taux lors des prochaines réunions du Conseil des gouverneurs, afin de freiner la demande et de se prémunir contre le risque d'une dérive persistante à la hausse des anticipations d'inflation. L'assouplissement quantitatif a contribué à la diminution des rendements des obligations d'État à long terme de la Finlande, qui sont restés négatifs pendant l'essentiel de la période 2020-2021. Depuis la fin de 2021, ceux-ci ont sensiblement progressé, essentiellement sous l'effet de la hausse des taux à l'échelle mondiale, mais aussi du fait de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et de la fuite vers les valeurs refuges observée en période d'incertitude – autant de facteurs qui ont fait augmenter les primes de risque (soit l'écart de taux) par rapport aux taux allemands (Graphique 1.19).

Graphique 1.19. Les taux des obligations d'État à long terme et l'écart de rendement par rapport aux obligations allemandes ont augmenté



Source : OCDE, Statistiques monétaires et financières mensuelles ([base de données](#)).

StatLink  <https://stat.link/q2nmo7>

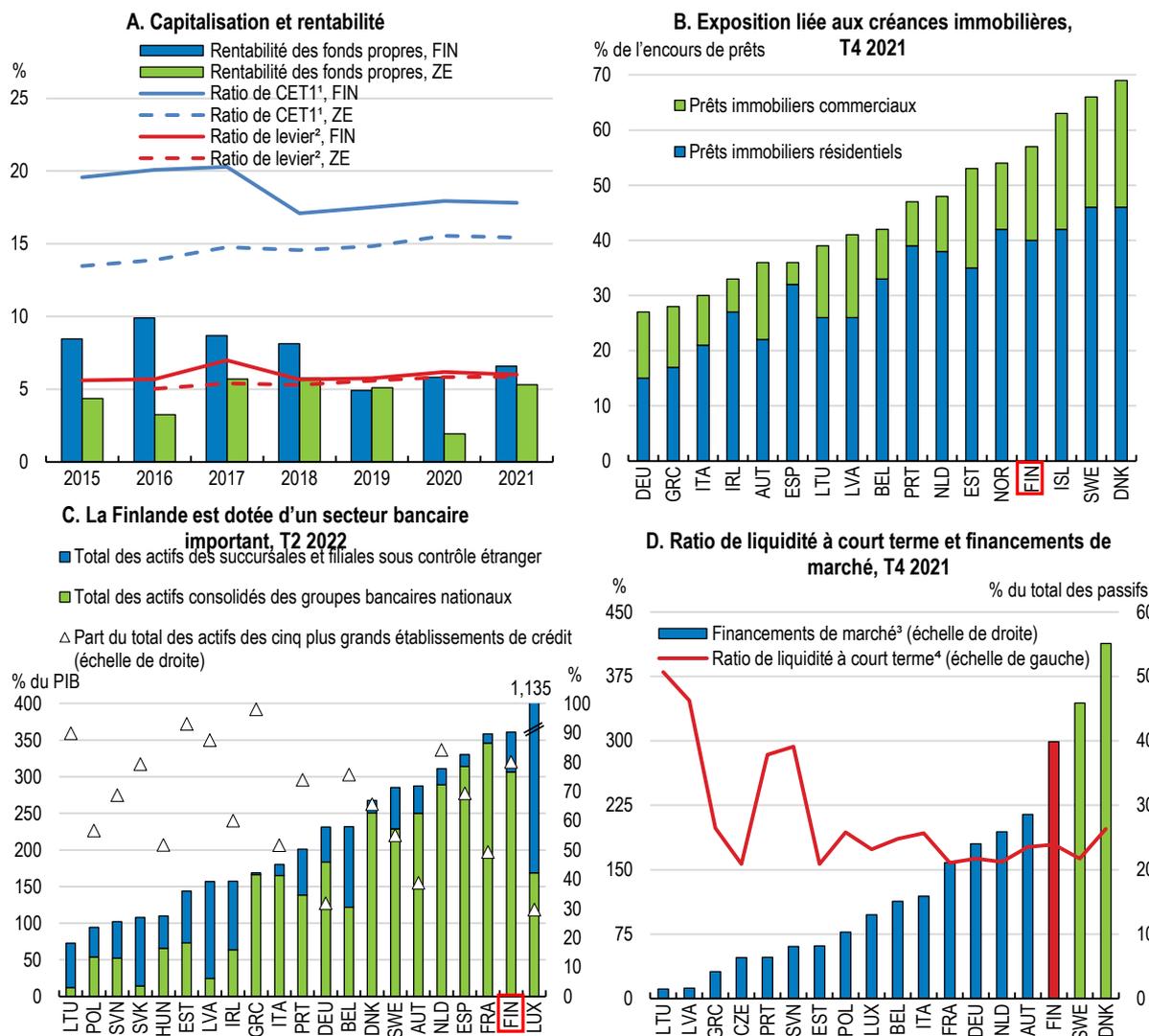
Les mesures macroprudentielles et financières devraient être durcies de façon à circonscrire les risques pesant sur la stabilité financière

La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a eu des effets directs limités sur les établissements financiers finlandais. Ceux-ci présentaient une faible exposition vis-à-vis de la Russie au début de la guerre – sachant que les créances sur les entités russes ne représentaient que 0,1 %, 0,3 % et 0,4 % des actifs des banques, des compagnies d'assurance et des fonds d'investissement finlandais et que ces parts ont continué de diminuer – et une exposition indirecte modeste, dans la mesure où environ un quart des prêts aux sociétés non financières ont été octroyés à des secteurs fragiles énergivores ou entretenant des liens commerciaux étroits avec la Russie (représentant plus de 5 % des exportations ou importations). Les cours des actions et des obligations d'un certain nombre de grandes entreprises fortement exposées à la Russie ont brusquement chuté au début de la guerre, accroissant les coûts de financement, mais ont été relativement stables depuis. L'entreprise Fortum (notée BBB et détenue à hauteur de 51 % par l'État), qui se caractérisait avant la guerre par une exposition de 5,5 milliards EUR vis-à-vis de la Russie (réduite à 3,3 milliards EUR à la date du 30 septembre 2022) et détenait 76 % du capital d'Uniper (la société allemande cofinçant le gazoduc Nord Stream II), a vu son cours nettement reculer en bourse jusqu'à la cession d'Uniper à l'État allemand en septembre 2022. Sous l'effet du durcissement des exigences en matière de garanties au titre des contrats sur produits dérivés liés à l'énergie, les exigences de liquidités imposées aux sociétés énergétiques, telles que Fortum, ont été considérablement renforcées. Afin d'atténuer les tensions sur la liquidité, les autorités finlandaises et suédoises se sont engagées à fournir un soutien important à la trésorerie des entreprises du secteur de l'énergie.

La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a non seulement accru le risque lié aux prêts octroyés à des entreprises appartenant à des secteurs vulnérables, mais elle a aussi nui aux conditions d'exercice des activités des établissements financiers finlandais en entraînant une hausse des prix des produits de base et en perturbant les approvisionnements énergétiques de la Finlande et de ses principaux partenaires commerciaux, en affaiblissant la croissance économique et en faisant augmenter la prime de risque-pays de la Finlande (voir plus haut) et le risque de cyberattaques. En vue de réduire autant que possible toute perturbation éventuelle liée à une cyberattaque, un système national de secours a été mis en place pour les infrastructures de paiement.

Les établissements financiers finlandais sont bien capitalisés (Graphique 1.20, partie A), ce qui accroît leur capacité à faire face à des facteurs de vulnérabilité structurels, en particulier l'endettement élevé des ménages (constitué pour trois quarts de prêts au logement, qui incluent les prêts de sociétés de logement) (Graphique 1.21, partie A) et les importants prêts aux logements assortis d'échéances longues ; les prêts souscrits par des sociétés de logement au nom de ménages ont augmenté de 75 % au cours de la période de cinq ans qui s'est achevée au premier trimestre 2022 et représentent 80 % du total des prêts de ces sociétés. Les ménages sont vulnérables face à la hausse des taux d'intérêt, sachant que plus de 90 % des taux des prêts au logement sont indexés sur l'Euribor, généralement pendant un an, même si 28 % des nouveaux crédits, mesurés par leur montant, sont couverts contre le risque de taux d'intérêt. Cela dit, l'accessibilité financière du logement ne s'est pas dégradée au cours des dix dernières années (Graphique 1.21, partie B), et les charges d'intérêts des ménages ont diminué en pourcentage de leur revenu disponible net (Graphique 1.21, partie C). Les prêts au logement représentent 40% des prêts octroyés aux ménages et aux institutions non monétaires résidant en Finlande. Les établissements financiers finlandais sont par ailleurs très exposés vis-à-vis des trois autres pays nordiques sur le plan des prêts immobiliers résidentiels et commerciaux. Au total, les prêts immobiliers résidentiels et commerciaux représentent 40 % et 28 % de l'encours de prêts, respectivement, ce qui est élevé en termes de comparaison internationale (Graphique 1.20, partie B). La grande taille du secteur bancaire (Graphique 1.20, partie C), sa concentration et son intégration ainsi que sa forte dépendance vis-à-vis des financements sur les marchés de capitaux (Graphique 1.20, partie D) sont autant d'autres facteurs qui rendent le système vulnérable face à des perturbations des marchés. Limiter progressivement la part du financement total des banques représentée par les financements de marché, comme en Nouvelle-Zélande, contribuerait à renforcer leur résilience face aux chocs affectant leurs financements.

Graphique 1.20. Le système bancaire est bien capitalisé, mais présente des faiblesses structurelles



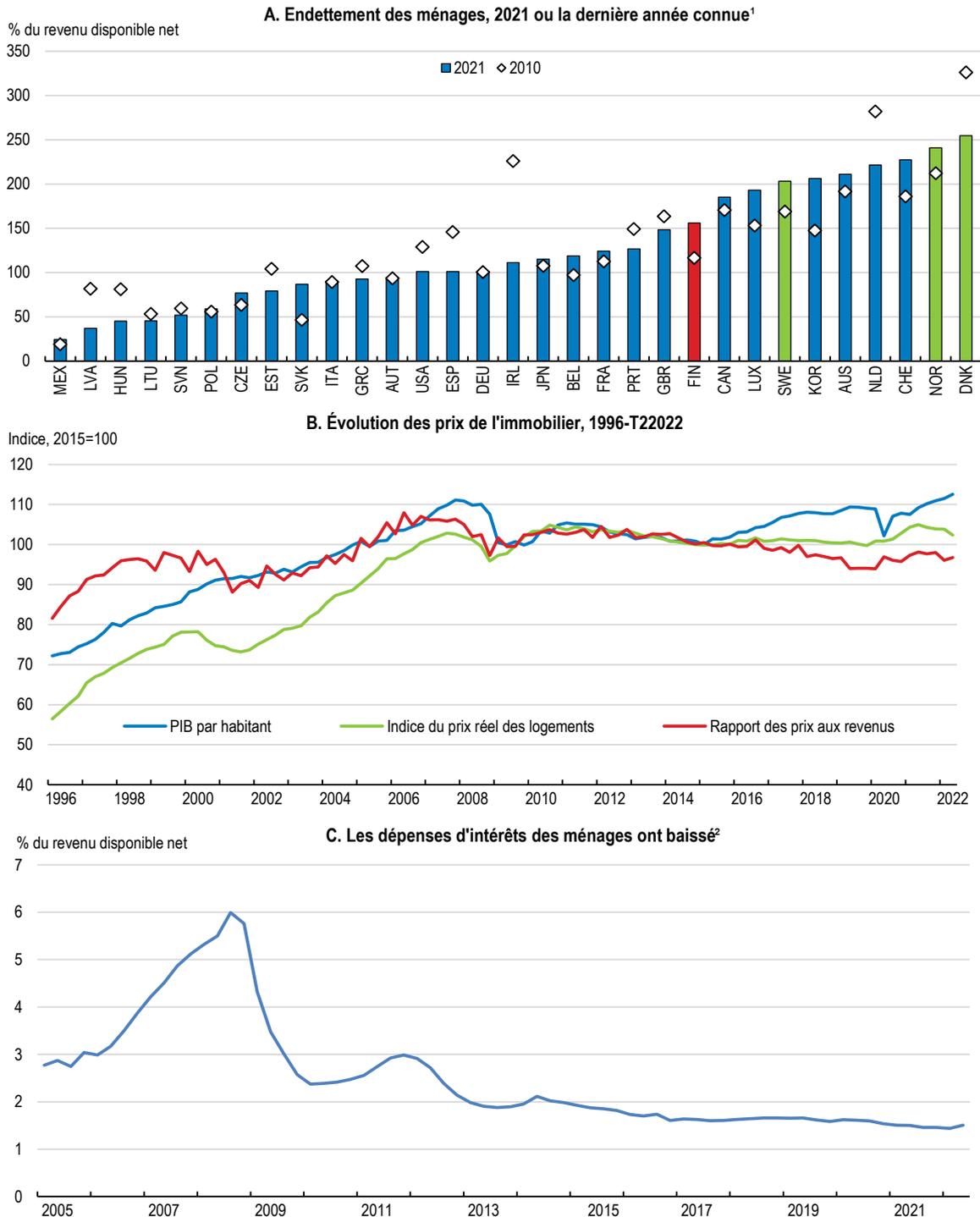
1. Rentabilité des fonds propres. 2. Ratio des fonds propres de base de catégorie 1 aux actifs pondérés en fonction des risques. 3. Ratio des fonds propres de catégorie 1 au total des actifs. 4. Ratio des dépôts et titres de créance au total des passifs. 5. Ratio du coussin de liquidité aux sorties nettes de trésorerie sur une période de tensions de 30 jours calendaires.

Note : Dans la partie B du graphique, les données relatives à la Norvège se rapportent au premier trimestre. Dans la partie D, les données concernant les financements de marché se rapportent au quatrième trimestre de 2020.

Source : Banque centrale européenne ; et Autorité bancaire européenne.

StatLink  <https://stat.link/x8fm27>

Graphique 1.21. L'endettement des ménages est élevé mais leurs charges d'intérêts sont faibles et l'accessibilité financière du logement ne s'est pas dégradée



1. Les données relatives aux États-Unis, au Japon et au Mexique se rapportent à 2020. Le secteur des ménages comprend les institutions sans but lucratif au service des ménages.

2. Le secteur des ménages exclut les institutions sans but lucratif au service des ménages. Le ratio des charges d'intérêts au revenu est égal aux charges d'intérêts totales, avant répartition des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM), divisées par une moyenne mobile sur quatre trimestres du revenu disponible net. Aucune correction n'a été apportée aux chiffres pour tenir compte de la déductibilité fiscale de certains intérêts d'emprunt.

Source : OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données) ; et Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande

StatLink  <https://stat.link/sd71m6>

Afin de freiner l'augmentation de l'endettement des ménages, le Conseil de l'Autorité de surveillance financière (Fiva, *Finanssivalvonta*) finlandaise a ramené, en octobre 2021, la quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) maximale applicable aux acquéreurs de logements autres que les primo-accédants à son niveau d'avant la pandémie (soit 85 %), le seuil applicable aux primo-accédants demeurant à 95 %. En juin 2022, le gouvernement a présenté un projet de loi visant à limiter à 30 ans la durée maximale des prêts au logement et des prêts de sociétés de logement, à réduire le montant maximal pouvant être emprunté par ces sociétés pour financer la construction de logements neufs en plafonnant à 60 % du prix endetté inclus des appartements à vendre (les acquéreurs d'une habitation via une société de logement devant assumer une part correspondante de la dette de cette société), et à exiger que l'amortissement de ces prêts débute pendant les cinq premières années, toutes ces mesures devant prendre effet à compter de juillet 2023. Celles-ci réduisent le risque de pertes bancaires et devraient être complétées par des plafonnements des ratios service de la dette/revenu ou prêt/revenu, de façon à réduire le risque que les ménages ne soient pas en mesure d'assurer le service de leurs prêts hypothécaires. Quinze pays de l'OCDE appliquent de jure des plafonds de service de la dette, et trois autres ont adopté des dispositions juridiques limitant les ratios prêt/revenu (van Hoenselaar et al., 2021^[3]). Des données empiriques laissent à penser qu'il peut être plus efficace de plafonner le service de la dette, plutôt que le montant du prêt, en proportion du revenu pour limiter la croissance du crédit (Cerutti, Claessens et Laeven, 2017^[4]) (Claessens, Ghosh et Mihet, 2013^[5]) (Poghosyan, 2020^[6]). D'après les travaux empiriques examinés par van Hoenselaar et al. (2021^[3]), un plafonnement conjugué des ratios prêt/revenu et service de la dette/revenu est efficace pour limiter l'augmentation des crédits aux ménages. Allant à l'encontre de l'avis de la Fiva, de la Banque de Finlande et de la recommandation formulée dans l'*Étude* de 2020 (Tableau 1.3), le gouvernement finlandais a néanmoins décidé de ne pas autoriser la Fiva à plafonner les ratios service de la dette/revenu, de crainte qu'une telle mesure ne nuise de manière disproportionnée aux primo-accédants. On pourrait atténuer ces craintes en fixant un plafond de service de la dette en proportion du revenu plus élevé pour les primo-accédants, comme c'est déjà le cas pour la quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) en Finlande. Cette catégorie d'emprunteurs n'en resterait sans doute pas moins la plus affectée. Cela dit, leur risque de défaillance et les coûts personnels élevés qui vont de pair s'en trouveraient également diminués. Le Conseil de la Fiva a formulé, en juin 2022, une recommandation non contraignante relative au plafonnement des ratios service de la dette/revenu et évaluera la nécessité d'instaurer un volant sectoriel de fonds propres applicable aux prêts hypothécaires présentant des ratios dette/revenu ou service de la dette/revenu élevés.

Tableau 1.3. Recommandations antérieures concernant les règles macroprudentielles et mesures prises

Recommandations antérieures de l'OCDE (Principales recommandations en gras)	Mesures prises depuis l' <i>Étude économique de la Finlande de 2020</i> (décembre 2020)
Introduire un ratio dette/revenu maximal applicable aux prêts aux ménages et plafonner la durée des prêts au logement.	Le gouvernement a décidé de limiter à 30 ans la durée maximale des prêts au logement, mesure qui prendra effet à compter de juillet 2023. Le Conseil de l'Autorité finlandaise de surveillance financière (Fiva, <i>Finanssivalvonta</i>) a formulé en juin 2022 une recommandation non contraignante relative au plafonnement du ratio service de la dette/revenu et évaluera la nécessité d'instaurer un volant sectoriel de fonds propres applicable aux prêts hypothécaires présentant des ratios dette/revenu ou service de la dette/revenu élevés. En juin 2022, le gouvernement a décidé de ne pas plafonner les ratios dette/revenu ou service de la dette/revenu, de crainte qu'une telle mesure ne pénalise de manière disproportionnée les primo-accédants.
Les autorités prudentielles devraient surveiller les effets de l'assouplissement des ratios de fonds propres, de la réglementation, des critères applicables aux prêts non performants et à l'admission d'actifs en garantie, et les rendre plus restrictifs une fois l'économie repartie.	La Fiva surveille ces effets. Les exigences de fonds propres, la réglementation et les critères applicables aux prêts non performants et à l'admission d'actifs en garantie n'ont pas encore été durcis. Les recommandations et les exigences standard de fonds propres au titre du pilier 2 (<i>Pillar 2 Guidance</i>) devraient être à nouveau appliquées d'ici la fin de 2022 au plus tôt.

Le traitement fiscal préférentiel appliqué aux logements occupés par leurs propriétaires et aux logements locatifs financés par des prêts de sociétés de logement favorise en outre l'accumulation de dettes immobilières. S'agissant des logements occupés par leurs propriétaires, les charges d'intérêts hypothécaires sont déductibles des impôts, et les loyers imputés et les plus-values ne sont pas imposables. Ces avantages fiscaux sont capitalisés dans les prix des logements, ce qui accroît le montant des prêts nécessaire pour acheter un bien immobilier. Ce traitement fiscal deviendra moins favorable à compter de 2023, lorsque les charges d'intérêts hypothécaires ne seront plus déductibles. Le gouvernement devrait envisager d'aller encore plus loin en imposant les plus-values réalisées à l'occasion de la vente d'une résidence principale, sauf si celles-ci sont réinvesties dans une autre résidence principale dans un certain délai, comme c'est le cas aux États-Unis, par exemple ; l'option de réinvestissement permet d'éviter tout effet de verrouillage, qui nuit à la mobilité de la main-d'œuvre et à l'efficacité de l'affectation des ressources, tout en garantissant le paiement à terme de l'impôt. En ce qui concerne les logements locatifs financés par des prêts de sociétés de logement, l'avantage fiscal par rapport à un financement direct est que l'imposition peut être reportée jusqu'à la cession des parts de la société de logement. Les sociétés de logement contractent des prêts pour financer la rénovation de logements ou la construction de logements neufs en utilisant leurs biens immobiliers à titre de garantie, puis imputent aux actionnaires, qui ont des droits d'occupation des unités de logement du bien immobilier de la société de logement, un montant mensuel correspondant aux charges d'exploitation et à l'amortissement de la part de chaque propriétaire dans le remboursement du prêt. Ces dispositions encouragent les investisseurs à acheter des biens immobiliers locatifs par l'intermédiaire d'une société de logement, dans la mesure où le montant imputé, qui inclut les remboursements du principal, peut être déduit des revenus locatifs, contrairement aux remboursements du principal d'autres prêts. Si la déduction est imputée sur le revenu locatif, elle ne peut l'être sur les plus-values réalisées lors de la cession des parts de la société de logement. L'avantage fiscal consiste donc à pouvoir différer l'imposition jusqu'à la cession des parts, dont la valeur dépendra des taux d'intérêt. Il conviendrait de supprimer cet avantage, comme cela était recommandé dans l'*Étude* de 2020 (Tableau 1.4). Les droits de timbre prélevés sur les cessions de parts de sociétés de logement (2 %) sont inférieurs à ceux applicables aux transactions immobilières directes (4 %). Dans la mesure où les impôts sur les cessions de biens immobiliers entraînent des coûts de bien-être considérables en faussant les décisions relatives au logement et au marché du travail (Eerola et al., 2021^[7]), il conviendrait de les remplacer par des impôts présentant un coût d'efficacité moindre, comme les impôts annuels sur la propriété immobilière.

Tableau 1.4. Recommandations antérieures en matière de réforme fiscale et mesures prises

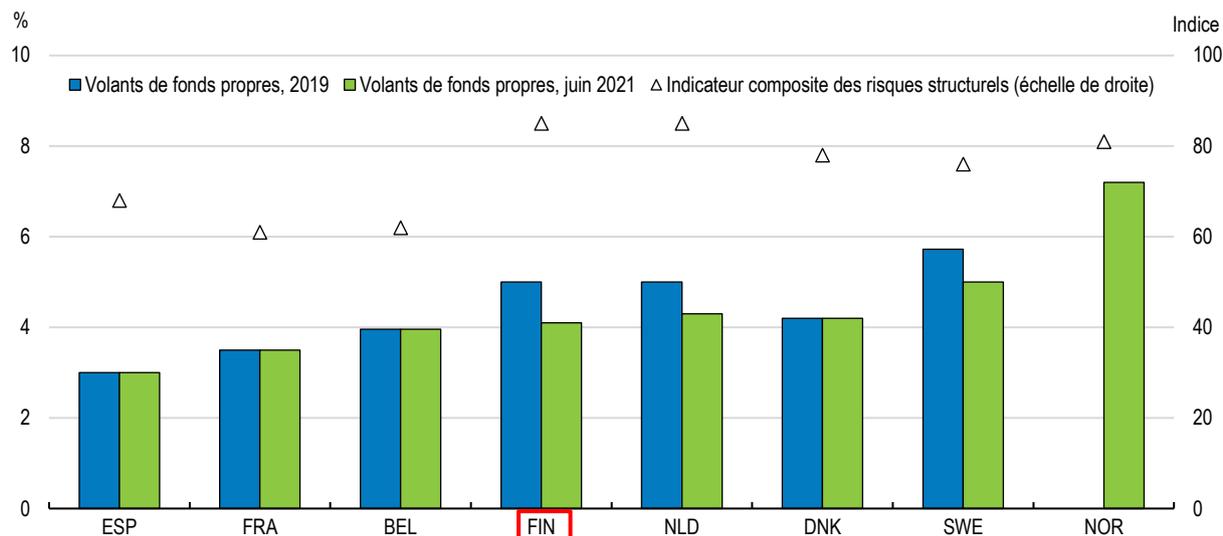
Recommandations antérieures de l'OCDE (Principales recommandations en gras)	Mesures prises depuis l'<i>Étude économique de la Finlande de 2020</i> (décembre 2020)
Réduire la charge fiscale pesant sur le travail.	Aucune mesure n'a été prise. La charge fiscale qui pèse sur le travail a augmenté depuis l'entrée en fonction du gouvernement actuel en 2019.
Relever les taux minimum et maximum des impôts périodiques sur les biens immobiliers et mieux asseoir le paiement de l'impôt sur les valeurs de marché.	Aucune mesure n'a été prise.
Élargir l'assiette des impôts sur la consommation et supprimer progressivement les taux de TVA réduits.	Aucune mesure n'a été prise.
Abaisser le taux d'intérêt normal utilisé pour le calcul de la déduction pour fonds propres au titre de la fiscalité des entreprises non constituées en société.	Aucune mesure n'a été prise.
Supprimer le traitement fiscal préférentiel dont bénéficient les investisseurs pour rembourser le capital des prêts souscrits via les sociétés de logement ; harmoniser les droits de timbre applicables aux transactions immobilières directes avec ceux prélevés sur les cessions de parts de sociétés de logement.	Aucune mesure n'a été prise.

Par ailleurs, les prêts de sociétés de logement s'accompagnent d'une mauvaise appréciation des risques liés au financement croisé entre les actionnaires à haut risque et les autres. Un tel problème tient au fait que ces prêts bénéficient de garanties mutuelles de la part de tous les actionnaires : les défauts de paiement des charges de certains actionnaires doivent être compensés par les autres si la société n'est pas en mesure de recouvrer ces montants par d'autres moyens (via la vente des parts concernées ou la location de l'appartement de l'actionnaire défaillant, par exemple), risque que de nombreux actionnaires ignorent ou ne sont pas en mesure d'évaluer. Une solution pourrait consister à obliger les actionnaires à souscrire une assurance pour créances irrécouvrables – la compagnie d'assurance facturerait des primes plus élevées aux actionnaires à haut risque (de la même façon que les banques appliquent des taux d'intérêt plus élevés sur les prêts aux emprunteurs à haut risque).

Le système finlandais sera doté en 2024 d'un nouvel outil utile, à savoir le registre positif des crédits. Celui-ci recueille des renseignements sur les crédits accordés aux particuliers finlandais, ainsi que sur leurs revenus courants. Le registre couvrira un très large éventail de types d'expositions, notamment les prêts hypothécaires, les prêts étudiants, les prêts à la consommation, les cartes de crédit et les comptes bancaires assortis d'une limite de crédit, les prêts automobiles, les prêts à des fins d'investissement, les paiements partiels et les contrats de crédit-bail. Dans un deuxième temps, à la fin de 2025, les prêts accordés pour financer des activités commerciales de particuliers seront également inscrits dans le registre. Le registre positif des crédits améliorera la capacité des prêteurs à vérifier la solvabilité des demandeurs de prêts, fournira une source d'informations fiables sur le marché du crédit et offrira aux autorités macroprudentielles de nouveaux moyens de surveiller le marché de capitaux.

En juin 2022, le Conseil de la Fiva a annoncé que les exigences de volants de fonds propres macroprudentiels structurels applicables aux deux plus grands autres établissements de crédit d'importance systématique (autres EIS) seraient relevées de 0.5 point de pourcentage à compter du 1^{er} janvier 2023. Ce relèvement renforcera la capacité d'absorption des pertes de ces établissements, réduisant ainsi la probabilité d'occurrence de crises financières et leurs effets négatifs sur l'économie réelle et sur le fonctionnement du système financier. Afin de ne pas fausser la concurrence, les exigences de volant de fonds propres devraient être fixées au regard des faiblesses structurelles. Kiviniemi (2022^[81]) mesure celles-ci à l'aide d'indicateurs de risque qui rendent compte des facteurs suivants : la taille du secteur bancaire ; sa concentration ; l'ampleur des activités transfrontières ; la concentration et la structure de financement des portefeuilles de prêts des banques ; et l'endettement des ménages. La Finlande présente un niveau de risque structurel comparable à celui observé dans les autres pays nordiques ou aux Pays-Bas, mais les volants de fonds propres macroprudentiels structurels y sont légèrement moins importants (Graphique 1.22). Le renforcement des exigences de volant de fonds propres permettra à la Finlande de combler son écart avec le Danemark et les Pays-Bas, mais pas avec la Suède et la Norvège. Bien qu'il demeure nécessaire de renforcer la résilience du système bancaire, les perspectives sombres et incertaines de l'économie et du système financier donnent à penser qu'il conviendrait de retarder tout relèvement du coussin pour le risque systématique de manière à ne pas créer d'effets procycliques.

Graphique 1.22. La Finlande a des volants de fonds propres macroprudentiels structurels moins importants que des pays présentant un niveau de risque structurel comparable



Note : Pour plus de détails sur le calcul des volants et la composition de l'indicateur composite, voir Bank of Finland Bulletin, 1/2022.

Source : (Bank of Finland, 2022^[9]).

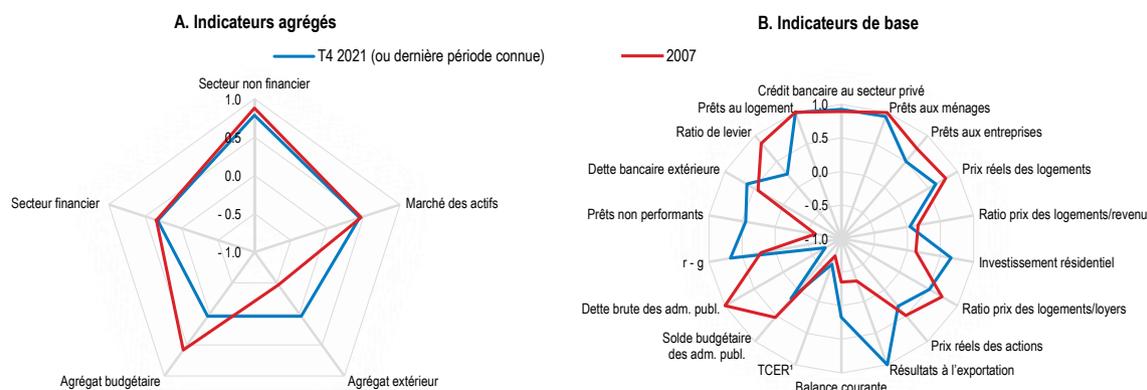
StatLink  <https://stat.link/fp9cnt>

La législation devrait également être modifiée de façon à ce qu'un taux neutre positif de coussin contracyclique puisse être adopté. Comme l'ont montré la pandémie de COVID-19 et, plus récemment, la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, des chocs de grande ampleur extérieurs au système financier peuvent avoir des effets conjoncturels sur les marchés du crédit. Autrement dit, on peut assister à une évolution défavorable inattendue du cycle du crédit sans que celle-ci ne soit précédée d'une forte expansion du crédit. Les autorités macroprudentielles pourraient remédier à de tels scénarios si elles avaient la possibilité d'adopter un taux positif de coussin contracyclique même dans la phase « neutre » du marché du crédit.

Le facteur de vulnérabilité macrofinancière le plus important est lié au secteur non financier (Graphique 1.23, partie A), qui se caractérise par des niveaux élevés de crédit bancaire au secteur privé et de crédit aux ménages, qui s'avèrent largement supérieurs à la moyenne sur longue période et avoisinent les niveaux de 2007 (Graphique 1.23, partie B). Le degré de vulnérabilité du marché des actifs est également supérieur à la moyenne sur longue période, mais inférieur à celui du secteur non financier. Les principaux facteurs contribuant à la vulnérabilité du marché des actifs sont les prix des logements, l'investissement résidentiel et les ratios prix des logements/loyers, qui s'établissent tous à des niveaux élevés. Le degré de vulnérabilité du secteur financier est également supérieur à la moyenne sur longue période, mais inférieur à celui du secteur non financier ou du marché des actifs, principalement en raison des niveaux élevés des prêts au logement, de la dette bancaire extérieure et des prêts non performants, qui sont égaux ou supérieurs à ceux de 2007 pour chacun de ces trois indicateurs.

Graphique 1.23. Les niveaux élevés de crédit au secteur privé et aux ménages représentent un risque macrofinancier majeur

Indice variant sur une échelle de -1 à 1, de la vulnérabilité potentielle la plus faible à la plus forte, 0 correspondant au niveau moyen sur longue période



Note : On calcule chaque indicateur de vulnérabilité macrofinancière global en agrégeant (moyenne simple) des indicateurs individuels normalisés. L'agrégat non financier recouvre les indicateurs individuels suivants : le crédit bancaire au secteur privé, le crédit aux ménages et le crédit aux entreprises. Le marché des actifs recouvre les prix immobiliers réels, le ratio prix des logements/revenu, le ratio prix des logements/loyers, l'investissement résidentiel et les cours réels des actions. La position extérieure recouvre la balance courante en pourcentage du PIB, les résultats à l'exportation et le taux de change effectif réel calculé à partir des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre. L'agrégat budgétaire recouvre l'écart entre le taux d'intérêt des emprunts d'État et le taux de croissance attendue ($r - g$), le solde budgétaire des administrations publiques et la dette brute nette des administrations publiques, tous deux en pourcentage du PIB. L'agrégat financier recouvre la proportion de prêts non performants dans l'ensemble des prêts, la dette extérieure des banques en pourcentage de leurs engagements totaux, les actifs bancaires en pourcentage du PIB, et le capital et les réserves des banques en proportion de leurs engagements totaux (ratio de levier).

Source : Base de données de l'OCDE sur la résilience.

StatLink  <https://stat.link/2w6u0x>

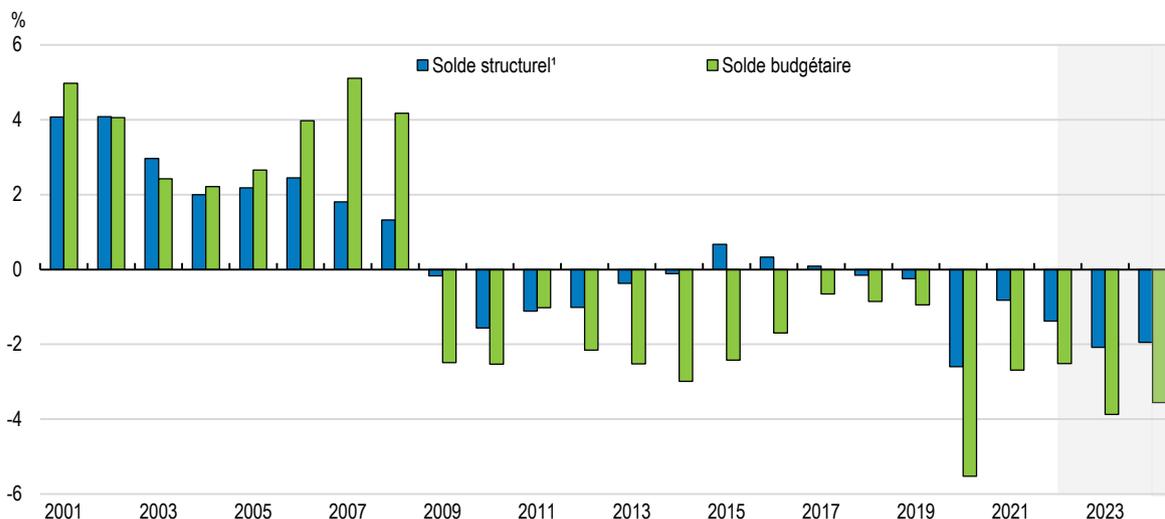
L'orientation budgétaire sera expansionniste en 2023 mais neutre en 2024

Après avoir nettement diminué en 2021, parallèlement à la réduction de l'ampleur des aides liées au COVID-19, le déficit budgétaire structurel des administrations publiques a, selon les estimations, augmenté de 0.6 point de PIB pour s'établir à 1.4 % du produit intérieur brut en 2022, malgré la suppression de la plupart des dispositifs de soutien liés à la pandémie encore en place ; il devrait atteindre 2 % du PIB environ en 2023 et 2024 (Graphique 1.24), l'administration centrale et les niveaux d'administration infranationaux affichant des déficits structurels tandis que les organismes de retraite enregistreront un excédent structurel de l'ordre de 1 % du PIB. Les dépenses supplémentaires liées à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine vont creuser le déficit budgétaire structurel de 0.8 point de PIB en 2022 et en 2023, et un peu moins en 2024. Ces mesures englobent une augmentation des dépenses de défense et des dépenses d'aide aux réfugiés (0.1-0.3 % du PIB par an) ; d'après les estimations du gouvernement, 60 000 demandes de protection temporaire (soit 1.1 % de la population totale) seront déposées en 2022 par des personnes fuyant l'Ukraine. Le gouvernement a annoncé également des mesures budgétaires représentant 1.7 milliard EUR (0.6 % du PIB) destinées à atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie, notamment une réduction temporaire du taux de TVA sur l'électricité de 24 % à 10 % entre décembre 2022 et avril 2023 (pour un coût de 209 millions EUR), des aides ciblées aux ménages au cours de la même période (600 EUR) et des mesures spécifiquement axées sur les transports (900 millions EUR), notamment une réduction temporaire de la TVA sur les services de transport de personnes, qui expirera à la fin de 2023. Ces mesures, dont la plupart sont ciblées et justifiées, expliquent

dans une large mesure l'orientation expansionniste de la politique budgétaire en 2023. Les augmentations des dépenses liées à la guerre ainsi que les investissements visant à accroître la production d'énergie et à mettre à profit les nouvelles technologies pour remplacer les combustibles fossiles ne sont pas inclus dans les plafonds de dépenses du gouvernement. Le déficit budgétaire structurel au cours de la période considérée est supérieur d'environ 1.8 point de PIB potentiel à son niveau d'avant la pandémie. La dette brute des administrations publiques (au sens de Maastricht) devrait continuer d'augmenter pour passer de 72 % du PIB en 2021 à 76 % en 2024.

Graphique 1.24. Le déficit budgétaire structurel reste relativement important

Administrations publiques, % du PIB



1. Solde budgétaire corrigé des variations cycliques, en pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE (2022), [Perspectives économiques de l'OCDE](#) (base de données).

StatLink <https://stat.link/8scbnr>

Tableau 1.5; Recommandations antérieures concernant la politique budgétaire et mesures prises

Recommandations antérieures de l'OCDE (Principales recommandations en gras)	Mesures prises depuis l'Étude économique de la Finlande de 2020 (décembre 2020)
Se tenir prêt à prendre de nouvelles mesures de relance budgétaire si la reprise de l'activité économique venait à tarder.	Les autorités ont principalement engagé des dépenses supplémentaires liées à la pandémie de COVID-19 et à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine.
Une fois que la reprise économique sera sur les rails, mettre en place des mesures d'assainissement, principalement en réduisant les dépenses, notamment les subventions et les dépenses fiscales, mais également en augmentant les impôts qui ne produisent pas d'effets de distorsion importants sur l'économie, comme la TVA (en élargissant l'assiette d'imposition au taux normal) et les impôts périodiques sur la propriété immobilière.	Les mesures visant à réduire le déficit budgétaire structurel ont été largement axées sur le rehaussement du taux d'emploi et, partant, sur l'augmentation des recettes et la réduction des dépenses de transfert. Aucune mesure n'a été prise pour réduire les subventions et les dépenses fiscales ou pour augmenter les impôts qui ne produisent pas d'effets de distorsion importants sur l'économie.
Renforcer les marges de manœuvre budgétaires.	Aucune mesure n'a été prise.

L'investissement public réel devrait augmenter considérablement en 2022 (8.5 %) et en 2023 (6.1 %) et s'établir en moyenne à environ 4.5 % du PIB (à prix courants), soit un niveau nettement supérieur à la moyenne de l'UE (Ministry of Finance, 2022_[10]). En 2022, l'investissement public sera dynamisé par les initiatives visant à renforcer la sécurité de la Finlande et à réaliser la transition écologique, ainsi que, dans une moindre mesure, par les projets financés à l'aide de la Facilité de l'UE pour la reprise et la résilience, efforts qui seront en partie contrebalancés par la cession des établissements hospitaliers par les

collectivités locales. L'affaiblissement des finances des collectivités locales et la forte hausse des prix pourraient toutefois peser sur l'investissement en génie civil cette année et la suivante. La croissance de l'investissement restera soutenue en 2023 grâce aux mesures adoptées par l'administration centrale en vue de renforcer la cybersécurité, la défense nationale et les activités de contrôle aux frontières, mais elle sera quelque peu atténuée par l'achèvement de projets d'infrastructures de transport, le ralentissement de la construction d'hôpitaux et la fin des subventions aux infrastructures. Les investissements dans des ouvrages de génie civil et les autres investissements dans la construction représentent chacun près de 30 % des investissements publics. Les investissements dans la recherche-développement représentent un peu plus de 25 % du total, et les investissements en machines et équipements un peu plus de 10 %. L'investissement public dans la construction de logements a diminué au cours de la dernière décennie, ce qui a contribué à la dégradation de l'accessibilité financière du logement locatif (OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, 2021^[11]).

Les éléments de passif éventuel des administrations publiques ont fortement augmenté au cours de la dernière décennie et ont atteint 27.1 % du PIB en 2020, soit le niveau le plus élevé de l'UE. La concentration des garanties de prêts dans un petit nombre de secteurs et d'entreprises accroît les risques pesant sur les finances publiques. La moitié de ces garanties sont accordées au secteur de la construction navale et leur niveau de risque a probablement augmenté du fait de la pandémie. La Cour des comptes finlandaise (2018^[12]) observe que les éléments de passif éventuel présentent des niveaux de risque qui varient considérablement et souligne, à juste titre, qu'il est nécessaire de limiter le risque global que ces derniers font peser sur les finances publiques plutôt que de plafonner l'encours de chaque catégorie d'instruments. Dans une optique de maîtrise des risques, elle estime que l'augmentation des éléments de passif éventuel doit être dûment justifiée, qu'une évaluation complète des risques doit être réalisée avant toute décision, que des rapports périodiques sur l'exposition au risque devraient être présentés, et qu'un plafonnement des niveaux de risque autorisés réduirait le risque total.

Rétablir la viabilité des finances publiques

Les dépenses liées au vieillissement démographique ne devraient s'accroître que de 4.5 points de PIB entre 2019 et 2070 (Tableau 1.6). Même si le taux de dépendance des personnes âgées augmentera pour passer 36.0 % à 48.6 %, les dépenses de retraite devraient diminuer en proportion du PIB jusqu'en 2050, et ce grâce à la mise en œuvre de réformes qui ont permis de réduire considérablement les effets de l'allongement de l'espérance de vie sur les dépenses (Encadré 1.6). Les dépenses de retraite vont toutefois augmenter en proportion du PIB au cours des deux décennies à venir, dans la mesure où la baisse du taux de fécondité observée au cours des années 2010 (Graphique 1.26) se répercutera sur la structure par âge de la population, réduisant la population d'âge actif plus tôt que la population ayant droit à une pension de vieillesse (si l'on pose l'hypothèse que le taux de fécondité reste stable, à 1.5 enfant par femme, au cours de la période considérée). Pour assurer la viabilité du système de retraite finlandais (lié à la rémunération), qui est financé à la fois par les actifs des fonds de pension (pour un cinquième des dépenses de retraite du secteur privé) et par les cotisations au régime par répartition, il serait nécessaire de relever le taux de cotisation (24.4 % actuellement) à partir des années 2040. Dans un premier temps, les dépenses d'éducation baisseront en proportion du PIB en raison de la diminution des cohortes de jeunes, mais on suppose qu'elles augmenteront par la suite pour empêcher une diminution du stock de capital humain, tandis que les dépenses de santé et de soins de longue durée augmenteront sensiblement, sous l'effet à la fois du vieillissement de la population et, s'agissant des dépenses de santé, de la croissance excessive des coûts (c'est-à-dire l'augmentation à long terme des dépenses de santé en proportion du PIB qui n'est pas liée à l'évolution démographique) (Tableau 1.7).

Tableau 1.6. Les réformes des retraites limitent la hausse des dépenses liées au vieillissement¹

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2019 à 2070
Dépenses liées au vieillissement	En % du PIB sauf indication contraire						
Retraite	13.3	13.3	12.4	12.2	13.0	13.8	0.5
Soins de santé	6.8	7.1	7.3	7.4	7.6	7.7	0.9
Soins de longue durée	2.0	2.7	3.5	4.0	4.5	5.3	3.3
Éducation	5.6	5.3	4.9	5.1	5.3	5.5	-0.1
Total	27.8	28.4	28.2	28.7	30.3	32.3	4.5
Taux d'activité ²	66.5	66.3	69.1	71.3	70.5	69.5	3.0
Taux de dépendance des personnes âgées ³	36.0	42.9	45.1	48.6	54.1	59.2	21.7

1. Scénario de référence. Données pour 2019, puis projections. L'inflation s'élève à 2 % à partir de 2028.

2. Population âgée de 15 à 74 ans.

3. Population âgée de 65 ans et plus par rapport à la population âgée de 15 à 64 ans, en pourcentage.

Source : (Bank of Finland, 2021^[13]).

Tableau 1.7. Principales hypothèses sous-tendant les projections du ratio d'endettement¹

Taux de croissance annuels, en %	2020-29	2030-39	2040-49	2050-59	2060-70
Production potentielle	1.2	1.2	0.5	0.5	0.5
Productivité de la main-d'œuvre	1.1	1.3	0.8	1.0	1.0
Heures travaillées	0.1	-0.1	-0.3	-0.5	-0.5
Capital humain	1.3	0.6	0.1	0.0	0.0
Capital fixe	1.3	1.7	0.9	0.9	0.9
Taux d'intérêt nominal implicite de la dette publique	1.3	2.9	3.0	3.0	3.0
Revenus de placements hors intérêts (% des actifs financiers ne portant pas intérêt)	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
Taux de croissance réelle des revenus de placement hors intérêts	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
Actifs financiers des administrations publiques portant intérêt (% du PIB)	49	49	49	49	49

1. Scénario de référence. Données jusqu'en 2021, puis projections. L'inflation s'élève à 2 % à partir de 2028.

2. Les actifs financiers ne portant pas intérêt sont les actions et les parts d'organismes de placement collectif. Les revenus de ces placements représentaient 2.3 % de leur valeur en 2021, contre 2.9 % en moyenne depuis l'an 2000.

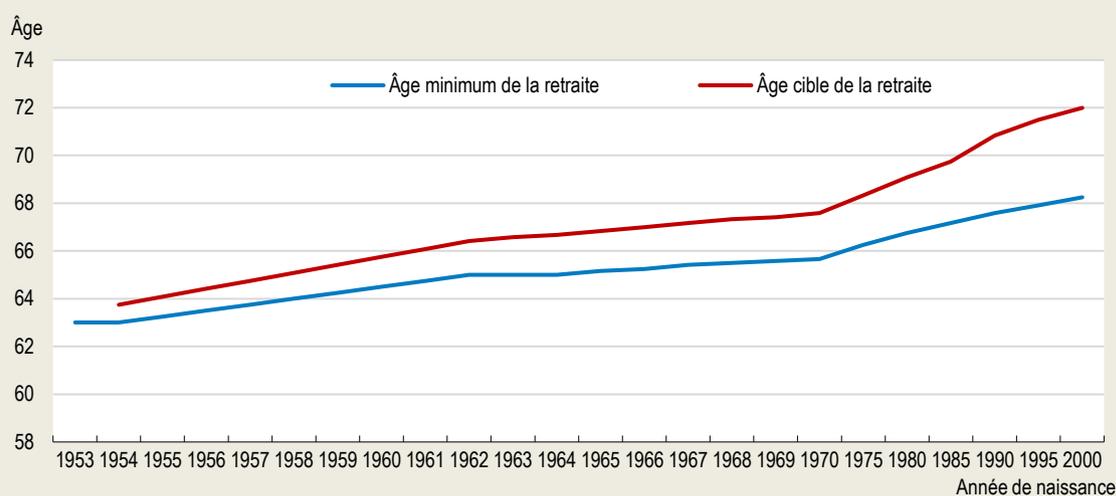
3. On pose l'hypothèse que les dividendes augmentent de 2.3 % par an en termes réels. Cela donne un rendement réel approximatif des placements en titres de participation de 4.6 % et, compte tenu de l'hypothèse de 1 % retenue pour le taux de rendement réel d'un actif sans risque, une prime de risque sur les titres de participation de 3.6 points de pourcentage à long terme.

Source : (Bank of Finland, 2021^[14]) ; projections de l'OCDE pour les taux d'intérêt implicites, le rendement des placements en titres de participation (rendement boursier et croissance des dividendes) et les actifs financiers des administrations publiques.

Encadré 1.6. Les réformes des retraites ont permis de réduire les effets de l'allongement de l'espérance de vie sur les dépenses

La réforme de 2005 a instauré un coefficient d'espérance de vie, qui ajuste à la baisse le montant des pensions pour chaque cohorte née après 1947, de sorte que les gains d'espérance de vie n'accroissent pas la valeur actualisée des pensions accordées à l'âge de 62 ans par rapport à leur niveau de 2009. Cette réforme a également modifié la base de calcul des retraites, qui se fonde désormais sur les salaires perçus sur l'ensemble de la carrière professionnelle et non plus sur ceux des 10 dernières années de chaque contrat de travail. Dans le cadre de la réforme de 2017, il a été décidé de relever progressivement l'âge minimum de la retraite, de 63 à 65 ans d'ici à 2025, et d'indexer ce dernier sur l'espérance de vie à partir de 2030, de telle manière que la proportion de la vie adulte passée à la retraite reste constante. Afin d'aider les individus à prendre des décisions éclairées quant au moment de leur départ à la retraite, un âge cible de départ à la retraite est calculé pour chaque cohorte ; celui-ci correspond à l'âge auquel la surcote liée à un report du départ à la retraite compense la diminution du niveau de la pension due au coefficient d'espérance de vie (Graphique 1.25). Les personnes nées après 1985 ne pourront toutefois pas éviter un abaissement du niveau de leur pension, car leur âge cible de départ à la retraite dépasse 70 ans, qui est la limite d'âge pour les cotisations de retraite. Afin de donner à ces personnes la possibilité de cotiser plus longtemps pour éviter cette minoration du montant des pensions, la limite d'âge devrait être indexée sur l'âge cible de départ à la retraite au-delà de 70 ans ; une telle mesure ne compromettrait pas la solvabilité du système de retraite, dans la mesure où les cotisations additionnelles compenseraient les engagements supplémentaires au titre des pensions.

Graphique 1.25. L'âge cible de départ à la retraite augmente plus rapidement que l'âge minimum de départ à la retraite



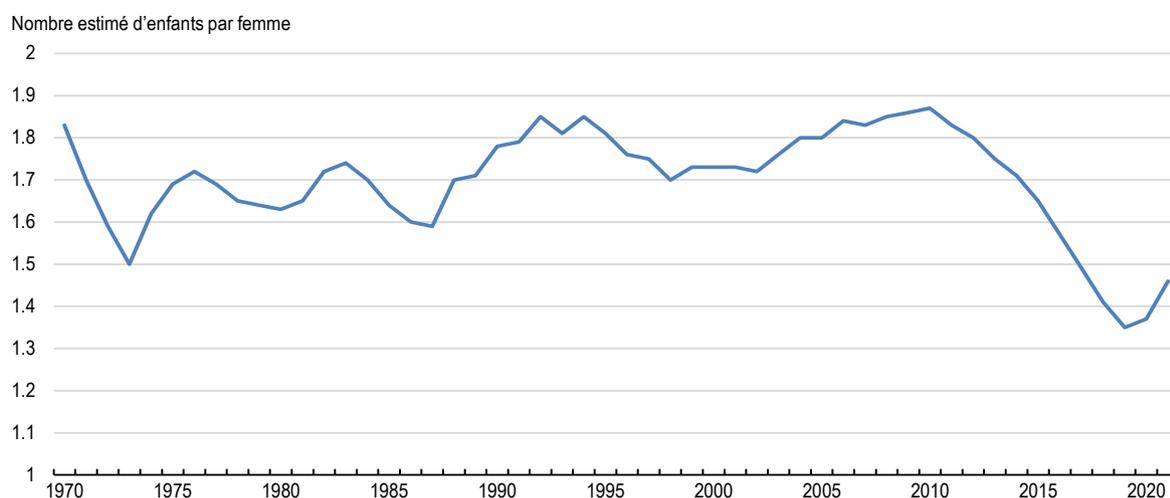
Source : Centre finlandais des pensions de retraite (ETK, *Eläketurvakeskus*).

StatLink  <https://stat.link/3uy48q>

À politiques inchangées (scénario de référence) et dans l'hypothèse où les dépenses liées au vieillissement augmenteraient conformément aux projections figurant dans le Tableau 1.6, la dette brute des administrations publiques devrait, d'après les projections de l'OCDE, se hisser de 72 % du PIB en 2021 à 131 % du PIB d'ici à 2070, et continuer d'augmenter par la suite (Graphique 1.27). Cette trajectoire de la dette suppose que le volume des dépenses d'éducation par élève/étudiant augmente pour

être porté de son niveau actuel au niveau observé au début des années 1990. En conséquence, le stock de capital humain stagne à partir de la fin des années 2040 au lieu de diminuer (Tableau 1.7). Le vieillissement de la population entraînant une diminution du nombre d'heures travaillées à partir des années 2030, la croissance de la production potentielle est entièrement tirée par le capital fixe, qui devrait augmenter jusqu'à ce que le ratio capital fixe/capital humain atteigne le même niveau qu'au début des années 1990. La croissance potentielle se stabilise à 0.5 % à partir des années 2040. Dans le scénario de réforme, qui suppose une amélioration de l'efficacité du système d'innovation et une augmentation de l'immigration de travail, la dette brute des administrations publiques se hisse à 114 % du PIB en 2070. Si la Finlande ramenait son déficit budgétaire structurel à l'objectif à moyen terme (OMT), soit -0.5 % du PIB d'ici à 2030, objectif que le pays est légalement tenu de respecter, mais pas nécessairement d'ici à 2030, et prenait régulièrement des mesures d'assainissement pour maintenir le déficit structurel à ce niveau, le ratio d'endettement passerait de 72 % du PIB actuellement à 99 % en 2070. Un objectif de déficit structurel plus ambitieux serait nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques à long terme. Les mesures d'assainissement possibles sont examinées ci-après.

Graphique 1.26. Le taux de fécondité¹ a chuté au cours de la dernière décennie



1. L'indicateur conjoncturel de fécondité pour une année donnée correspond au nombre d'enfants que chaque femme pourrait mettre au monde si elle vivait jusqu'à la fin de sa période de fécondité et si elle donnait naissance au nombre d'enfants correspondant au taux de fécondité par âge de l'année considérée. Il est calculé en additionnant les taux de fécondité par âge observés une année donnée.

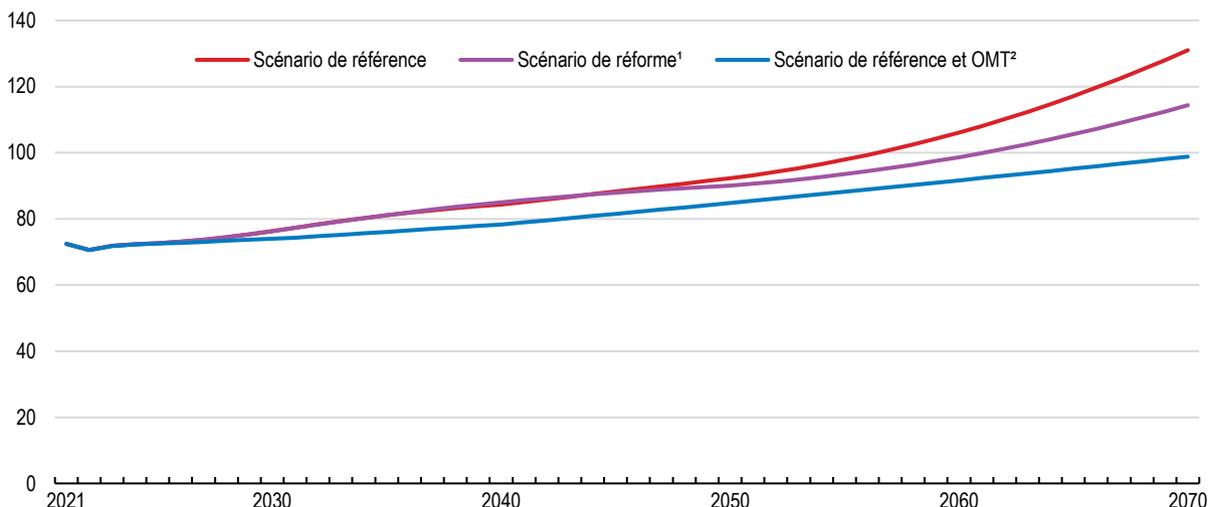
Source : Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande.

StatLink  <https://stat.link/wk191u>

Le gouvernement est déterminé à réduire le déficit budgétaire structurel, principalement en augmentant l'emploi, de façon à diminuer les dépenses de transfert et à accroître les recettes publiques. Il s'est fixé pour objectif de rehausser le nombre d'emplois de 80 000 d'ici à la fin de la décennie. Le ministère des Finances estime que les mesures en faveur de l'emploi prises ou prévues pourraient créer environ 40 000 emplois supplémentaires (voir plus bas) et réduire le déficit structurel de 450 millions EUR (1 milliard EUR hors augmentations des dépenses correspondantes), soit un chiffre bien inférieur aux 1-2 milliards EUR (0.4-0.8 % du PIB) retenus comme hypothèse par le gouvernement. Compte tenu de ces mesures, des effets de la guerre et des réponses apportées pour y faire face, ainsi que des bons résultats en matière d'emploi, le ministère des Finances estime que l'écart de viabilité budgétaire (un indicateur de l'UE – S2 – qui mesure l'effort d'amélioration du solde structurel requis pour que le ratio dette/PIB reste stable à long terme à politiques inchangées) est de l'ordre de 2.5 % du PIB (Ministry of Finance, 2022^[10]), soit 0.5 point de moins qu'au moment de la dernière *Étude*. De nouvelles réformes visant à accroître l'emploi (voir plus bas) ont été proposées par le gouvernement, mais pour l'heure, on ne dispose pas d'estimations crédibles de leurs effets.

Graphique 1.27. À politiques inchangées, la dette publique augmenterait considérablement

Dette brute des administrations publiques, en % du PIB



1. Dans le scénario de réforme, les améliorations du système d'innovation font augmenter le niveau du PIB de 3 % par rapport au scénario de référence d'ici à 2050, et l'immigration de travail augmente progressivement à partir de 2030 par rapport à son niveau actuel (1 500 personnes par an), pour atteindre 7 500 personnes par an au cours de la période 2050-70. En outre, on pose l'hypothèse que le capital fixe augmente plus vite (au rythme de 2 % par an sur toute la période considérée) que dans le scénario de référence (0.9 % par an à partir de 2040). L'augmentation plus rapide du ratio capital/travail est le principal facteur d'accélération de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre (portée à 1.4 %) et de la production (portée à 1.1 %) dans le scénario de réforme.

2. Dans le scénario de l'objectif à moyen terme (OMT), la Finlande continue de respecter son OMT de solde budgétaire structurel, soit -0.5 % du PIB, à partir de 2030.

Source : OCDE.

StatLink  <https://stat.link/gn76kw>

La réforme de la santé et de la protection sociale qui entrera en vigueur en janvier 2023 devrait permettre des gains d'efficacité et ralentir à longue échéance la hausse des coûts de la santé et des soins de longue durée. La réforme transfère la responsabilité de la prestation des services sociaux et de santé, qui s'élevaient à 19.2 milliards EUR (8 % du PIB) en 2019, des communes aux comtés, ainsi qu'il avait été recommandé dans l'*Étude économique de l'OCDE de 2020* (Tableau 1.8). Elle devrait permettre de réaliser des gains d'efficacité en renforçant la coordination des services et en créant ce faisant des possibilités de rationalisation des services et d'augmentation du pouvoir d'achat, et d'améliorer l'égalité d'accès à des services de qualité. Les nouveaux dispositifs de financement incitent, bien que peu, à améliorer l'efficacité des services. Outre les paiements reçus des utilisateurs de ces services et les frais qui leur sont facturés, chaque comté se verra octroyer des financements par l'administration centrale en fonction de divers facteurs, le plus important étant les besoins de services de santé et de services sociaux estimés dans un comté. À partir de 2025, seuls 80 % de l'augmentation estimée des besoins en services seront couverts à l'avance, sachant que tous les comtés recevront ultérieurement le même pourcentage de l'écart entre les coûts estimés et les coûts réels à l'échelle nationale. Les comtés qui ne parviennent pas à rester dans les limites de leur budget risquent d'être contraints de fusionner avec d'autres.

Tableau 1.8. Recommandations antérieures en matière de réforme des systèmes de santé et de protection sociale et mesures prises

Recommandations antérieures de l'OCDE (Principales recommandations en gras)	Mesures prises depuis l'Étude économique de la Finlande de 2020 (décembre 2020)
Faire adopter la réforme des systèmes de protection sociale et de santé par le Parlement. Fixer des objectifs numériques pour les économies budgétaires que ces réformes devraient permettre de réaliser afin d'aider le gouvernement à planifier des mesures qui optimisent le rapport coût-efficacité des dépenses, tout en garantissant l'égalité d'accès à des services de qualité.	La réforme des systèmes de santé et de protection sociale entrera en vigueur au début de 2023. Bien qu'il n'existe pas d'objectifs chiffrés pour les économies budgétaires, la réforme devrait permettre d'en réaliser sur le long terme.
Rationaliser l'organisation des services de soins de santé afin d'établir un meilleur équilibre entre les soins primaires et les soins spécialisés.	La réforme des systèmes de protection sociale et de santé tend notamment à cet objectif.

À long terme, cette réforme devrait contribuer à freiner la hausse des dépenses de santé et de soins de longue durée. À court terme, elle entraîne en revanche des coûts supplémentaires. D'après le ministère des Affaires sociales et de la Santé, la réforme aura pour effet net d'accroître les coûts budgétaires annuels par rapport au scénario de référence jusqu'en 2030, avec la plus forte hausse en 2023 (600 millions EUR, 0,2 % du PIB), puis de les réduire à partir de 2031, grâce à une augmentation des économies annuelles de 200 millions EUR (à prix constants de 2020, 1 % des dépenses annuelles) jusqu'en 2035, soit la fin de la période de projection. Cependant, le risque existe que le modèle de pilotage et de financement choisi n'aboutisse pas à des résultats plus efficaces, les nouveaux établissements n'étant pas fortement incités à mettre en œuvre des mesures qui produiraient des gains d'efficacité. La seule décentralisation des dépenses pourrait entraîner une faible contrainte budgétaire et des dépassements de crédits par les comtés en raison des déséquilibres budgétaires verticaux inhérents au système (Kortelainen et Lapointe, 2019^[15]). Les comtés affirment déjà avoir besoin d'une enveloppe supplémentaire de 1,5 milliard EUR de la part de l'administration centrale pour 2023, en partie du fait de l'accord salarial récemment négocié avec les employés des communes et le personnel infirmier, qui a débouché sur une majoration sensible par rapport au taux d'augmentation des salaires dans le secteur privé. À court terme, il faut suivre de près l'évolution de la situation, et à plus long terme, il conviendra de renforcer les incitations à réaliser des gains d'efficacité qui s'exercent sur les comtés, si elles s'avèrent insuffisantes pour que soient atteints les objectifs de la réforme. Le ministère des Finances a pris en compte les effets budgétaires à court terme de la réforme, mais pas ses effets à long terme, ceux-ci étant très incertains. Il convient d'approfondir les mesures de réforme en mettant en place de nouveaux modèles de paiement (structures de soins responsables ou modèles de paiement groupé) qui favorisent une prestation de services intégrée et l'obtention de résultats de haute qualité. Un rehaussement de la croissance de la productivité dans ce secteur pourrait avoir un effet considérable sur l'écart de viabilité budgétaire : le ministère des Finances estime qu'un taux de croissance de la productivité de 0,5 % réduirait l'écart de viabilité de 1,9 point de PIB (Ministry of Finance, 2022^[10]).

Le dernier examen complet des dépenses réalisé par la Finlande remonte à 2015 ; il avait permis d'identifier des mesures d'assainissement qui contribueraient à réduire les dépenses publiques et à accroître les recettes (les dépenses fiscales font l'objet d'un examen annuel, conformément aux règles de l'UE). Le pays devrait engager un nouvel examen complet des dépenses afin de recenser les mesures d'assainissement qui permettraient de ramener le déficit budgétaire structurel à l'OMT. Ces examens des dépenses devraient en outre être périodiques et renforcés ; Tryggvadottir (2022^[16]) présente les bonnes pratiques de l'OCDE en matière d'examens des dépenses, et les Pays-Bas et le Royaume-Uni en fournissent quelques bons exemples (Encadré 1.7). Dans ce contexte, il serait peut-être possible de réduire les aides aux entreprises qui n'accroissent pas la productivité à long terme. Des experts estiment qu'un peu plus de 40 % seulement des aides publiques directes aux entreprises favorisent directement la productivité à long terme (Tableau 1.9). Ils observent en outre que la plupart des avantages fiscaux dont bénéficient actuellement les entreprises ne favorisent pas la productivité à long terme. Sur les

100 allègements fiscaux destinés aux entreprises qui ont été pris en compte dans leur étude, seuls trois semblent avoir un effet positif sur la productivité. Un élargissement de l'assiette des impôts sur la consommation et la suppression progressive des taux réduits de TVA, le relèvement des taux minimum et maximum de l'impôt sur la propriété immobilière et une amélioration de la correspondance entre son assiette et la valeur vénale des biens, suivant les recommandations formulées dans les *Études* précédentes (Tableau 1.4), sont autant de mesures qui contribueraient également à ramener le déficit budgétaire structurel à l'OMT.

Encadré 1.7. Les examens des dépenses aident les autorités publiques des pays de l'OCDE à trouver des gains d'efficacité

Les examens des dépenses permettent aux pouvoirs publics de renforcer la viabilité des finances publiques grâce à une analyse systématique des dépenses actuelles. Les pouvoirs publics se servent des examens des dépenses pour réaffecter les ressources budgétaires, hiérarchiser les dépenses publiques et maîtriser leur niveau. Ils sont par conséquent devenus un outil de gouvernance budgétaire de plus en plus important dans les pays de l'OCDE.

Examens des dépenses aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Aux Pays-Bas, des examens des dépenses sont réalisés chaque année et à intervalles réguliers. Le ministère des Finances choisit les thèmes des examens annuels, qui portent souvent sur des domaines en proie à des problèmes financiers ou intéressant les priorités du gouvernement. Les thèmes peuvent relever de la compétence d'un ministère particulier (l'innovation dans le domaine de la santé, par exemple), de plusieurs ministères (le logement social) ou de l'ensemble de l'administration (les subventions). Avant chaque législature, les Pays-Bas procèdent en outre à des examens approfondis, qui portent sur une plus grande partie du budget et sur des questions de fond liées aux grands postes de dépenses. Ces examens approfondis sont prévus et menés de telle sorte que les conclusions et recommandations qui en découlent puissent être mises à la disposition du nouveau gouvernement lorsque celui-ci prend la relève au début de la législature suivante. Les examens des dépenses sont réalisés par des groupes de travail non politiques composés de hauts fonctionnaires et d'experts extérieurs, et dirigés par un président indépendant. Afin de promouvoir des idées nouvelles, les groupes de travail appliquent le « principe de non-veto », en vertu duquel les membres ne peuvent s'opposer aux idées formulées par d'autres membres.

Au Royaume-Uni, les examens des dépenses ont normalement lieu tous les deux à quatre ans, dans le cadre de la procédure budgétaire. Les examens des dépenses portent plus particulièrement sur la part des budgets ministériels qui est officiellement prévue (environ 50 %) et non sur les dépenses récurrentes qui sont fonction de la demande, telles que les pensions, les prestations de protection sociale et les charges d'intérêts de la dette, même si les ministères cherchent souvent des moyens de réduire ces dépenses pour financer d'autres dispositifs. Le dernier examen des dépenses a été lancé à l'automne 2021 et détermine les budgets des ministères pour la période 2022/23-2024/25. Avant d'établir l'examen des dépenses, le Trésor a demandé aux ministères de recenser les domaines dans lesquels des gains d'efficacité de 5 % pourraient être réalisés, puis a examiné ces derniers avant de les inclure dans l'examen.

Selon la Cour des comptes du Royaume-Uni (*UK National Audit Office*), les facteurs suivants s'avèrent déterminants pour trouver et réaliser des gains d'efficacité dans le cadre des examens des dépenses :

- Le passage d'une périodicité annuelle à pluriannuelle de l'examen des dépenses a aidé les ministères à ne pas s'écarter de plans s'étalant sur plus d'un an, sachant qu'il n'est plus possible de revoir le budget pour les exercices n+1 et n+2 en vue de l'examen suivant. Un horizon plus éloigné élargit en outre l'éventail de mesures que les pouvoirs publics peuvent envisager,

certaines mesures génératrices de gains d'efficacité pouvant entraîner une hausse des coûts à court terme et nécessiter plus d'un an pour porter leurs fruits. À l'inverse, des gains d'efficacité à court terme peuvent occasionner des coûts sur le long terme.

- Les ministères devraient examiner attentivement les conséquences que les plans d'efficacité pourraient avoir sur la résilience future. Si des gains d'efficacité sont réalisés au moyen d'une réduction du volant de capacités inutilisées ou du nombre de salariés, le risque de ne pas atteindre les objectifs fixés pourrait être plus grand en cas de situations imprévues ou de crise, ainsi que l'a clairement montré la pandémie.
- Des objectifs excessivement optimistes pourraient se traduire non seulement par une impossibilité de les atteindre, mais aussi par une diminution de la qualité des services et par la nécessité de procéder ultérieurement à des injections de fonds. Il est donc important que les ministères évaluent les coûts et les avantages en se fondant sur les données relatives à des projets similaires, et que les plans d'efficacité fassent l'objet d'un examen critique de la part du Trésor, en particulier les hypothèses concernant les économies potentielles bénéficiant à d'autres composantes des administrations publiques.
- Il est indispensable de disposer de données de qualité aux fins de la mesure et de la gestion des performances. Les objectifs de gains d'efficacité devraient être définis de manière à ce que l'on puisse déterminer clairement lorsque les résultats voulus sont obtenus. Les ministères devraient également présenter un aperçu de ce qu'il adviendrait dans la situation inverse, c'est-à-dire en l'absence du programme d'efficacité mis en œuvre, et définir des jalons, assortis de seuils d'intervention clairs, tout en prévoyant la possibilité d'interrompre le programme.
- Les examens des dépenses devraient en outre donner aux ministères l'occasion de proposer des mesures qui conduisent à des gains d'efficacité continus et progressifs, comme le renforcement de l'encadrement et la formation du personnel, et d'en tenir compte dans les plans de dépenses. Si les plans d'efficacité des ministères dépendent d'un programme de transformations, il est impératif que ce programme ne soit pas un but en soi et que les ministères y mettent fin s'il devient évident que ce programme n'apporte pas de gains d'efficacité.

Source : (UK National Audit Office, 2021^[17]), (Tryggvadottir, 2022^[18]).

Tableau 1.9. La plupart des aides directes aux entreprises n'accroissent pas la productivité à long terme

Millions EUR, 2021

Domaine	Favorise directement la productivité à long terme	Favorise indirectement la productivité à long terme	Ne favorise pas la productivité à long terme	Total
Énergie	164.2	5.6	415.3	585.1
Recherche-développement et innovation, internationalisation et entrepreneuriat	416.9	14.0	0.0	430.9
Emploi et politiques régionales	0.0	3.0	180.8	183.8
Transports et communications	50.2	13.0	99.7	162.9
Construction de logements	0.0	0.0	146.3	146.3
Agriculture et sylviculture (article 107)	5.8	5.7	33.7	45.2
Protection de l'environnement	0.0	1.5	13.7	15.2
Total	637.1	42.9	889.5	1569.4
% du total	40.6	2.7	56.7	100.0

Source : Ministère des Affaires économiques et de l'Emploi, ministère des Finances et ministère de l'Environnement (à paraître).

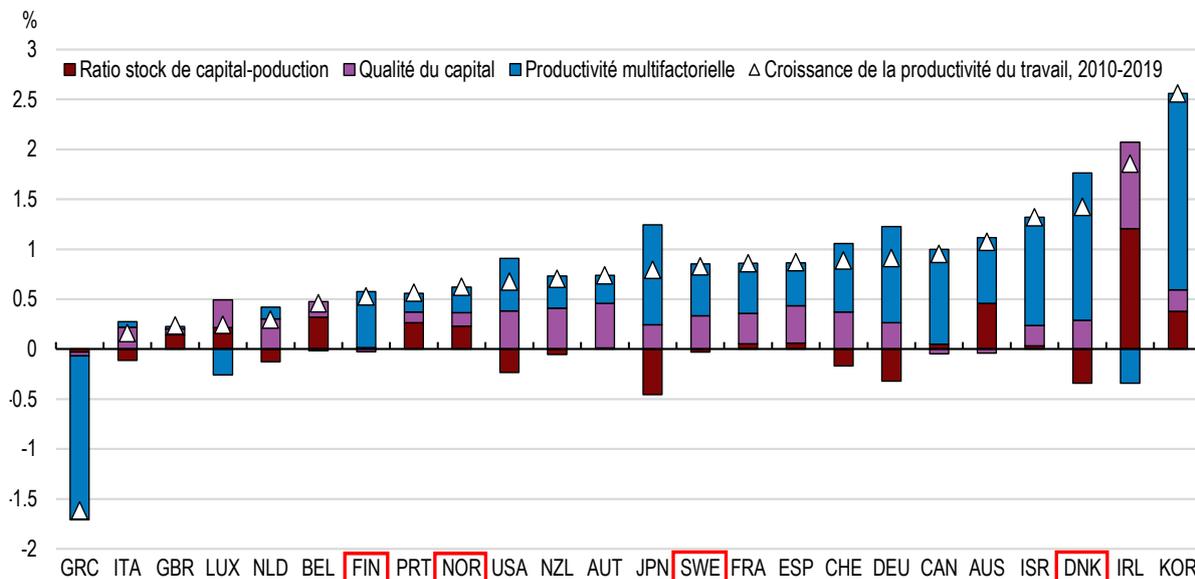
Vers une croissance économique plus forte et plus durable

Renforcer la croissance de la productivité et améliorer la répartition des ressources

Jusqu'à la fin des années 2000, la Finlande a connu une progression rapide de sa productivité, favorisée par la vitesse de développement du secteur de l'électronique, un écosystème d'innovation solide et des réformes de l'enseignement supérieur ayant permis un renforcement des compétences. Cette phase s'est achevée lorsque le secteur de l'électronique a dû subir un ajustement majeur, enclenché par le déclin de l'entreprise de téléphonie mobile Nokia. Entre 2010 et 2019, le taux de productivité horaire de la Finlande n'a augmenté que de 0.5 % par an, une croissance inférieure à celle observée dans de nombreuses économies de l'OCDE, notamment en Suède et au Danemark (Graphique 1.28). Au cours de la même période, sa productivité multifactorielle, reflet de l'innovation et des améliorations dans la répartition des ressources, a augmenté de 0.6 % par an, contre 0.7 % pour la Suède ou 1.2 % pour le Danemark. Ce résultat médiocre s'explique par l'affaiblissement de l'écosystème d'innovation du pays (chapitre 2) et par la dégradation de la répartition des ressources à mesure que le centre de gravité de l'économie se déplaçait vers des secteurs moins productifs, en l'occurrence les services. La baisse de la productivité du travail a été particulièrement marquée dans les services faisant un usage intense des technologies numériques (Finnish Productivity Board, 2021^[19]), un constat surprenant au regard du rôle pionnier que la Finlande joue dans l'adoption de ces technologies (European Commission, 2022^[20]). L'absence d'augmentation de l'intensité capitaliste et d'amélioration de la qualité du capital a également pesé sur la croissance de la productivité du travail (Graphique 1.28). La faiblesse des investissements sape la compétitivité de la Finlande parce qu'elle réduit la possibilité pour les entreprises finlandaises de développer des technologies de pointe associées à de nouveaux équipements, par exemple des techniques de production moins énergivores ou moins polluantes qui favoriseraient la transition écologique. Les investissements de la Finlande dans les TIC et le capital immatériel sont également atones, ce qui l'empêche de tirer pleinement parti de son niveau élevé d'adoption du numérique (chapitre 2).

Graphique 1.28. La faiblesse de l'innovation et des investissements a freiné la croissance de la productivité

Croissance annuelle moyenne de la productivité du travail, en %, 2010-2019



Note : L'année 2020 n'a pas été prise en compte afin de neutraliser l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les estimations à long terme de la croissance de la productivité.

Source : OCDE (2021), Compendium of Productivity Indicators.

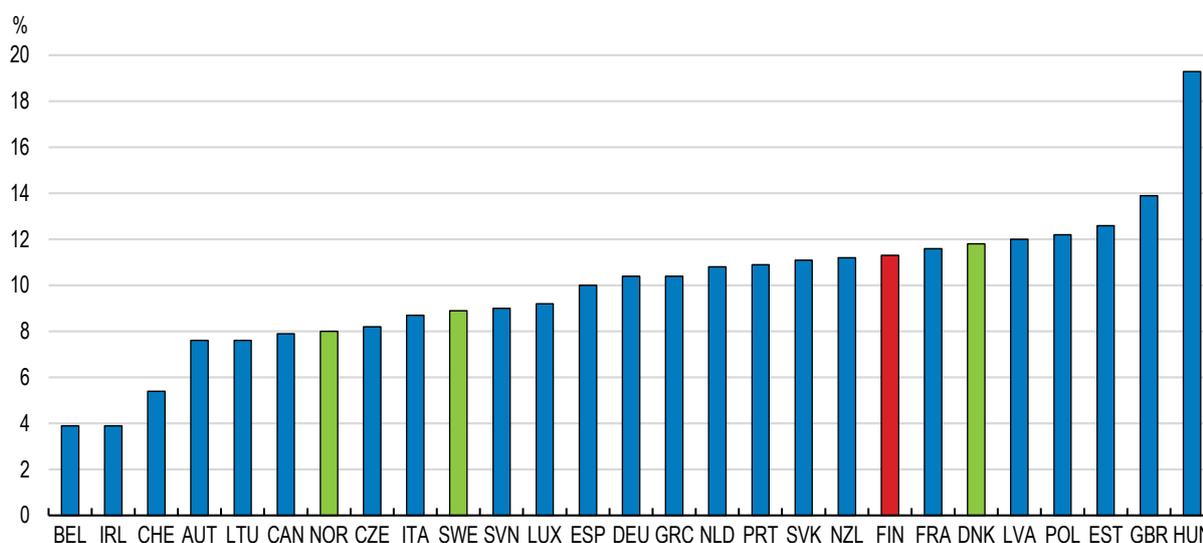
StatLink  <https://stat.link/cd8ui9>

Entre 1998 et 2015, l'économie finlandaise se caractérisait par des taux d'entrées et de sorties faibles par rapport à d'autres économies avancées, avec de grandes entreprises employant une grande partie des salariés, et des start-ups et jeunes entreprises parmi lesquelles un nombre relativement faible de microentreprises (OECD, 2020^[21]). Ces derniers temps, l'entrepreneuriat en Finlande a fait montre d'une certaine vigueur (Graphique 1.29). On observe dans le pays une forte dynamique de type « up or out » (essor ou disparition), puisque les microentreprises qui dépassent les cinq ans d'existence enregistrent une croissance plus forte que dans des économies comparables (Economic Policy Council, 2022^[22]). De la même façon, on a observé par le passé que la moitié des nouveaux emplois étaient créés par des « gazelles », autrement dit des entreprises ne représentant que 6 % des firmes finlandaises, mais dont l'effectif salarié augmente de plus de 20 % par an (Virén, Vanhala et Nurmi, 2016^[23]). Le marché du capital-risque est plus important que dans beaucoup de pays de l'OCDE, abstraction faite des quelques pays où les marchés de ce type sont exceptionnellement développés (États-Unis, Israël et Canada). La Finlande s'enorgueillit d'un solide écosystème de financement des start-ups reposant essentiellement sur Slush, une entreprise qui propose des services de réseautage pour mettre en contact des entrepreneurs et des investisseurs, et sur Tesi, une société de capital-investissement d'État qui, via son programme Venture Bridge, a fortement investi dans des entreprises obligées de retarder leurs levées de fonds durant la pandémie. Selon la Finnish Venture Capital Association, l'investissement dans les start-ups finlandaises a doublé en 2020 pour atteindre 921 millions EUR et poursuivi sur cette lancée en 2021, s'établissant à 1.2 milliard EUR. Ces augmentations substantielles ont été principalement alimentées par d'importantes entrées de capitaux étrangers.

Une concurrence vigoureuse permet une plus grande productivité grâce au redéploiement du travail et du capital vers des entreprises plus productives. Bien qu'en Finlande, les marchés de produits soient plus concentrés que dans des économies comparables, la marge dégagée par les entreprises finlandaises n'y est pas supérieure (Economic Policy Council, 2022^[22]). De même, la forte concentration de marché n'est pas l'œuvre d'une poignée d'entreprises très productives qui capteraient l'essentiel des marchés. En réalité, la productivité est moins dispersée en Finlande que dans des économies comparables, et la tendance selon laquelle plus des entreprises sont productives plus elles captent de grosses parts de marché (efficacité allocative) y est moins prononcée (Economic Policy Council, 2022^[22]). Ces observations, et la dynamique déjà mentionnée permettant à de jeunes entreprises d'entrer sur le marché et de s'y développer, laissent penser que la Finlande jouit d'un degré de concurrence satisfaisant. Cependant, certains obstacles réglementaires et des pénuries de main-d'œuvre qualifiée empêchent les entreprises productives d'augmenter encore leur productivité et de continuer à croître en investissant plus massivement et en attirant des ressources.

Graphique 1.29. L'entrepreneuriat est relativement vigoureux

Taux de naissances d'entreprises comptant au moins un salarié¹, %, 2019



1. Le taux de naissances s'obtient en divisant le nombre d'entreprises créées en 2019 par le nombre d'entreprises actives la même année.

Note : Les données se rapportent à 2018 pour l'Irlande et le Royaume-Uni.

Source : OCDE, SDBS Indicateurs de démographie des entreprises ([base de données](#)).

StatLink  <https://stat.link/5p3osr>

Comme le montrait l'*Étude de 2020* (OECD, 2020^[24]), la réglementation des marchés de produits est globalement favorable à la concurrence. Celle-ci sera également renforcée par les récentes réformes réglementaires visant certaines industries de réseau. Ainsi, en 2020, le dégroupage du réseau de transport de gaz naturel et des marchés de gros et de détail du gaz a permis d'ouvrir le marché à la concurrence, offrant aux entreprises gazières finlandaises la possibilité de diversifier leurs approvisionnements par rapport à la Russie. Le transport ferroviaire de passagers, auparavant monopole d'État, a été ouvert à la concurrence en 2021, conformément aux mesures du paquet ferroviaire adopté en 2016 par l'UE. La réforme de la gestion des données du marché de l'électricité menée en 2022, a permis de favoriser la concurrence (Tableau 1.10). Dans certains secteurs cependant, des réglementations continuent d'entraver la concurrence. Ainsi, l'Autorité de la concurrence et de la consommation (KKV, *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*) a jugé que les dispositions limitant le nombre de pharmacies dans une zone géographique donnée, la détention de pharmacies et le nombre d'officines pouvant appartenir à une seule personne ou entité contribuaient au niveau relativement élevé des marges bénéficiaires réalisées par les pharmacies (Anttinen et al., 2020^[25]). Elle a donc proposé une série de réformes, visant notamment à simplifier le

processus d'octroi de licences pour les pharmacies et à autoriser la vente de médicaments sans ordonnance en dehors des officines. Le cadre réglementaire financier renforce la stabilité financière et la protection des investisseurs, mais il est également susceptible d'entraver le développement de nouvelles formes de financement pour les entreprises innovantes et en croissance rapide.

Certaines dispositions réglementant le marché du travail freinent le redéploiement de ressources vers des entreprises productives. En Finlande, il est relativement facile de licencier des salariés pour des raisons économiques telles qu'une baisse de la production (même s'ils doivent être réembauchés en priorité si l'employeur recrute de nouveau, y compris dans un domaine d'activité différent), mais beaucoup plus difficile de le faire pour des motifs relevant de situations individuelles. De ce fait, beaucoup d'entreprises hésitent à se développer puisqu'elles ne peuvent pas prendre le risque d'embaucher sans avoir la possibilité de s'en séparer un personnel qui ne posséderait pas les compétences indispensables à leur activité. Ce risque est également considéré par des entreprises multinationales comme un obstacle à l'investissement en Finlande (OECD, 2021^[26]). Comme cela avait été souligné dans la précédente *Étude économique* de la Finlande publiée par l'OCDE (OECD, 2020^[24]), la vaste portée des conventions collectives, qui se caractérisent par des possibilités de dérogation limitées, aboutit à une distribution très ramassée des salaires qui ne correspond pas aux niveaux de productivité et contribue à une mauvaise répartition des ressources. Le problème concerne tout particulièrement les entreprises qui ne sont pas membres d'une organisation patronale ayant négocié un accord sectoriel, qui sont le plus souvent de petites structures, car la loi leur interdit de se prévaloir des éventuelles clauses de flexibilité contenues dans l'accord qui permettraient des négociations au niveau de l'entreprise. Le gouvernement avait envisagé de révoquer cette restriction juridique avant la pandémie (OECD, 2020^[24]), mais cette réforme est en attente depuis.

Tableau 1.10. Recommandations passées concernant des réformes favorables à la productivité

Recommandations antérieures de l'OCDE (Principales recommandations en gras)	Mesures prises depuis l'Étude économique de la Finlande de 2020 (décembre 2020)
Abaisser les obstacles à la concurrence dans les transports, l'énergie et le commerce de détail.	Le transport ferroviaire de passagers a été ouvert à la concurrence en 2021, conformément au paquet ferroviaire adopté en 2016 par l'UE. Des plans de développement du réseau concernant le système de distribution ont été introduits en 2021 pour soutenir l'intégration de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable et faciliter le développement d'installations de stockage d'énergie. Les opérateurs de réseau ont été soumis à de nouvelles obligations de réduction des coûts des services de transport et de distribution. Un système centralisé d'échange d'informations (Datahub) mis en place en 2022 permet de compiler l'intégralité des données de consommation électrique détenues par 77 opérateurs de systèmes de distribution et 64 détaillants d'électricité. L'accès à ces données centralisées encourage l'utilisation des réseaux et compteurs intelligents, ainsi que le recours à de nouveaux services innovants. Il facilite en outre une production d'électricité décentralisée et renforce la concurrence sur le marché de détail.
Veiller à ce que le cadre réglementaire du secteur financier favorise l'émergence de nouvelles formes de financement pour les entreprises innovantes et en croissance rapide, tout en garantissant la stabilité financière et la protection des investisseurs.	Aucune mesure n'a été prise.
Organiser les marchés publics de manière à encourager l'innovation.	Le ministère de l'Économie et de l'Emploi prépare actuellement un plan d'action pour la mise en œuvre des objectifs du gouvernement en matière de marchés publics innovants et durables et la réalisation des objectifs d'innovation de la Stratégie nationale de commande publique.
Faciliter la transition de l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur en réformant le système très sélectif d'admission dans le supérieur et en augmentant le nombre de places offertes.	Depuis 2020, les admissions donnant accès à un peu plus de la moitié des places dans les institutions d'enseignement supérieur ont évolué vers un système d'admissions basées sur la certification, qui repose sur les notes obtenues à l'examen de fin du secondaire supérieur et sur les qualifications professionnelles délivrées par les instituts de formation professionnelle.
Utiliser des critères de financement pour les établissements d'enseignement supérieur ou mettre en place des chèques R-D afin de renforcer la coopération entre les entreprises, en particulier les start-ups, et les universités.	Le programme <i>Flagship</i> de l'Académie de Finlande a été étendu par la quatrième loi de finances rectificative de 2020 qui prévoit une enveloppe de 25 millions EUR destinée à financer de nouveaux projets au titre du programme. L'Académie s'apprête en outre à financer au cours des prochaines années de nouveaux projets <i>Flagship</i> au moyen d'une rallonge budgétaire de 20 millions EUR. Business Finland a développé un nouveau modèle de partenariat public-privé pour les projets R-D à long terme et la collaboration axée sur l'innovation entre les entreprises, les instituts de recherche et les universités. Des projets pilotes ont été lancés en 2020 et les résultats permettront de développer encore le modèle entre 2021 et 2023.

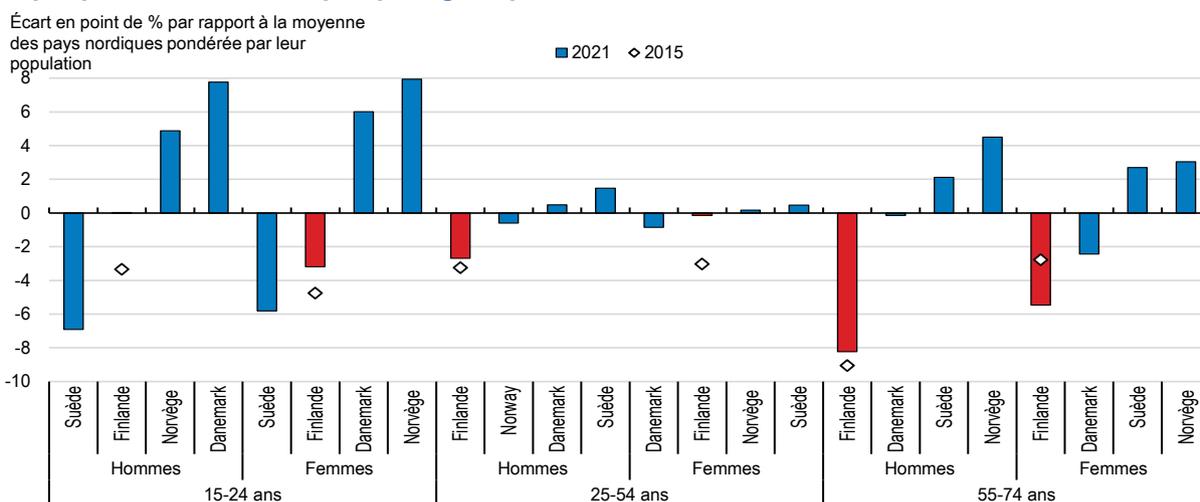
Accroître le taux d'emploi et réduire les écarts de salaire entre les femmes et les hommes

Le gouvernement a mené à bien de nombreuses réformes du marché du travail et en prévoit de nouvelles en vue d'augmenter de 80 000 le nombre d'emplois d'ici la fin de la décennie et de réduire les écarts de taux d'emploi entre les femmes et les hommes par rapport aux moyennes des pays nordiques (Tableau 1.11 ; Graphique 1.8). Le ministère des Finances estime que les réformes déjà appliquées ou prévues pourraient accroître d'environ 40 000 le nombre d'emplois, insistant sur la nécessité d'en engager encore d'autres pour atteindre les objectifs visés par le gouvernement.

Depuis la dernière *Étude* en date, les réformes ont principalement visé à relever le taux d'emploi des travailleurs en fin de carrière, qui est largement en retrait par rapport aux moyennes des pays nordiques, malgré les hausses de ces dernières années résultant des réformes des régimes de retraite de 2005 et 2017 (Graphique 1.30 et Graphique 1.31 ; Encadré 1.6). En décembre 2020, le gouvernement avait annoncé un train de mesures destiné à rehausser le taux d'emploi des seniors (55 ans et plus), la plus importante étant la suppression progressive, d'ici à 2025, du dispositif d'indemnisation prolongée du

chômage, qui avait été recommandée dans l'*Étude* de 2020 (Tableau 1.13). Les autres mesures comprenaient les éléments suivants : le relèvement du plafond de la déduction d'impôt sur le revenu de l'activité, un nouveau modèle d'indemnités de licenciement et une obligation de formation ainsi qu'une nouvelle subvention salariale de 70 % du salaire moyen. Selon les estimations du ministère des Finances, la suppression progressive du dispositif d'indemnisation prolongée du chômage entraînera une hausse de 9 100 emplois d'ici la fin de la décennie (Tableau 1.11). Pour y parvenir, il importera de limiter les phénomènes de report sur le régime d'invalidité, qui constitue la principale voie d'accès anticipé à la retraite en dehors du « tunnel du chômage ». À cet égard, l'accès au régime d'invalidité des personnes âgées de 60 ans ou plus ne devrait plus être déterminé en fonction de critères non médicaux, qui ne s'appliquent pas aux autres demandeurs (Encadré 1.8).

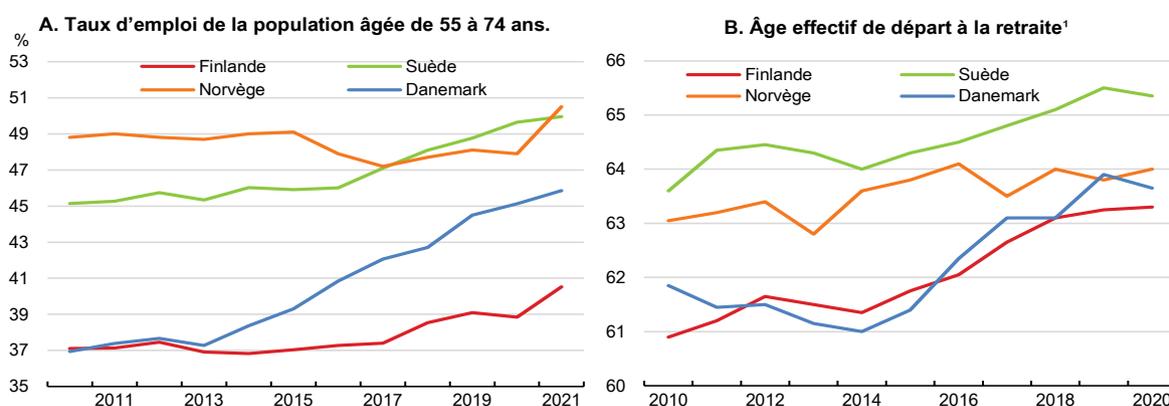
Graphique 1.30. Taux d'emploi par âge et par sexe



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données des Statistiques de l'OCDE sur la population active.

StatLink <https://stat.link/psk972>

Graphique 1.31. L'âge effectif de départ à la retraite et les taux d'emploi des seniors n'ont cessé d'augmenter



1. Âge effectif moyen de départ à la retraite des hommes et des femmes.

Source : Office statistique danois (*Danmarks Statistik*) ; Centre national des statistiques (*Tilastokeskus*) de Finlande ; Bureau central des statistiques (SSB, *Statistisk sentralbyrå*) norvégien ; Bureau central des statistiques (SCB, *Statistiska centralbyrån*) suédois ; OCDE, Panorama des pensions ([base de données](#)).

StatLink <https://stat.link/8g34cn>

Tableau 1.11. Estimations des effets des décisions et propositions du gouvernement sur l'emploi d'ici à 2030

	Effet positif		Effet négatif		Pas d'estimations crédibles
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	
Mesures appliquées					
Modèle nordique des services de l'emploi	9500	9500			
Report de l'âge minimum de départ à la retraite de 61 à 62 ans pour les bénéficiaires du dispositif d'indemnisation prolongée du chômage	6500	7000			
Réduction des frais d'éducation et d'accueil des jeunes enfants	2500	3600			
Réforme de l'allocation pour l'éducation des adultes	200	200			
Prolongation de l'enseignement obligatoire ¹					x
Évolution des prélèvements fiscaux et de sécurité sociale par rapport à la législation de 2019 ²			2900	8600	
Abolition partielle du modèle d'activation ³			2000	4900	
Mesures proposées au parlement ou ayant passé le stade de la planification					
Supprimer le « tunnel du chômage » et engager d'autres réformes pour relever le taux d'emploi des plus de 55 ans	9100	9100			
Simplification du système de subventions salariales	500	1000			
Modèle linéaire pour les pensions d'invalidité partielle	200	200			
Mesures au stade de la planification					
Transfert des services de l'emploi aux municipalités	6600	6600			
Hausse de l'emploi des personnes en situation d'invalidité partielle au moyen des marchés publics municipaux	2000	2000			
Entreprise à mission spécifique ayant vocation à employer des personnes en situation d'invalidité partielle	1000	1000			
Augmentation de l'immigration de travail					x
Améliorer l'intégration des immigrants					x
Prévention de l'absentéisme lié aux pensions d'invalidité et aux arrêts maladie	2500	2500			
Réforme de l'apprentissage tout au long de la vie					x

1. Cette réforme aura probablement un effet important à long terme mais pas d'ici la fin de la décennie.

2. Calculs du Comité EPC basés sur la méthodologie d'Ollonqvist et al. (2021)

3. Permettant des effets de substitution

Source : Conseil de politique économique finlandais (2022), *Economic Policy Council Report 2021*.

Encadré 1.8. Conséquences, sur le PIB et sur les finances publiques, des principales recommandations figurant dans la présente Étude

Cet encadré résume les effets potentiels à long terme sur le PIB et le solde budgétaire de certaines des principales recommandations figurant dans la présente *Étude* (Tableau 1.12). Comme il est souvent impossible d'estimer les effets des réformes exactes recommandées faute de modèles théoriques ou empiriques adéquats, la quantification repose sur des scénarios qui ne rendent compte que de certains aspects de ces réformes. Les impacts calculés sont indiqués à titre d'illustration seulement et sont entourés de grandes incertitudes. L'incidence budgétaire estimée correspond uniquement aux impacts directs et ne tient pas compte des impacts indirects, sur les recettes et dépenses budgétaires, de la réponse des ménages et des entreprises aux évolutions de l'action publique.

Tableau 1.12. Effets cumulés, sur le PIB et sur les finances publiques, de certaines des principales recommandations

Principales recommandations	Scénario supposé	Impact sur le PIB (Gains de PIB, en points de pourcentage)	Effet budgétaire net (en % du PIB)
Cibler les crédits d'impôt en faveur de la R-D sur les PME	La R-D des entreprises va passer de 2.0 % à 2.7 % du PIB, aidant ainsi le gouvernement à atteindre son objectif de dépenses intérieures brutes de R-D (4 % du PIB) (chapitre 2).	3.1 ¹	-0.4
Augmenter le nombre de places dans les universités et les universités de sciences appliquées.	Le ratio du capital humain à l'apport de main-d'œuvre augmentera de 1.2 % de 2020 à 2029 et de 0.7 % de 2030 à 2039 sous l'effet du retour progressif des dépenses d'éducation par élève/étudiant à leur niveau des années 1990 ¹ .	3 ²	+0.8
Durcir les critères d'octroi des prestations d'invalidité.	Cette réforme allongera de 3.4 mois la vie active des travailleurs en fin de carrière âgés de 63 ans comme cela avait été le cas avec les réformes du régime individuel de retraite anticipée de 2004 (Kyyrä, 2015 ^[27]).	0.3	0.0

1. L'effet a été estimé à un horizon éloigné (en 2050), à partir du cadre décrit dans Égert et Gal (2017^[28]).

2. On calcule cet effet en comparant un scénario de référence fondé sur les projections à long terme de la Banque de Finlande et un scénario de politiques inchangées. Outre la hausse des dépenses d'éducation, le scénario de référence implique une augmentation du taux de croissance du capital fixe. L'effet a été estimé à un horizon de 10 à 15 ans. L'incidence sur les finances publiques a été calculée à l'aide de projections à long terme différant de celles publiées par la Banque de Finlande dans la mesure où elles ne prévoient pas un ajustement de la fiscalité par l'administration centrale.

Source : Simulations effectuées par l'OCDE à partir du cadre d'Égert et Gal (2017^[28]), Kyyrä (2015^[27]) et Banque de Finlande (2021^[14]).

Tableau 1.13. Recommandations antérieures concernant la réforme du marché du travail et mesures prises

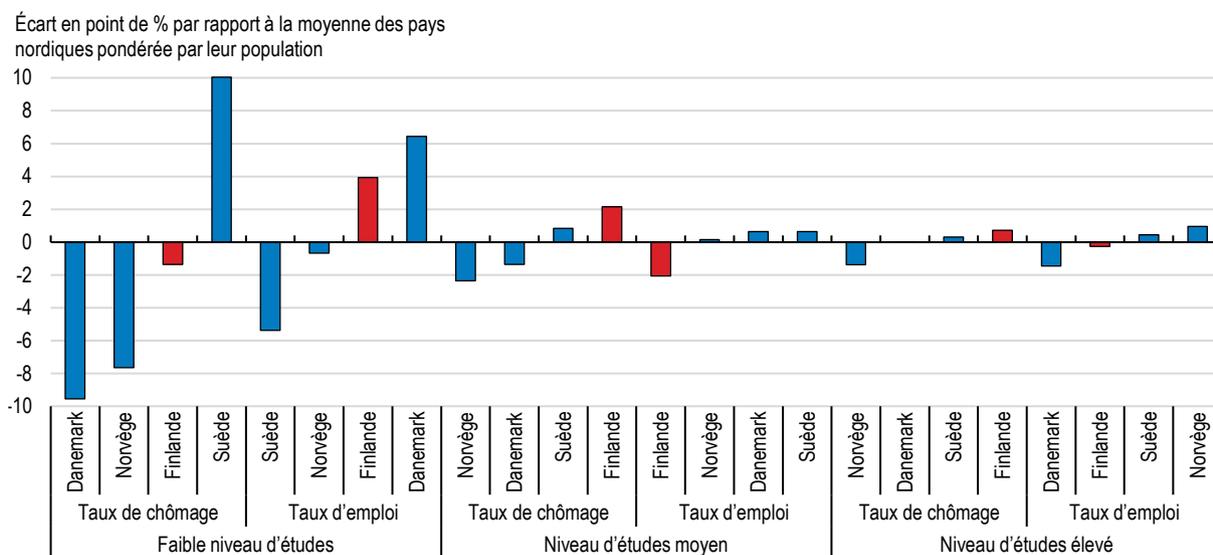
Recommandations antérieures de l'OCDE (Principales recommandations en gras)	Mesures prises depuis l'Étude économique de la Finlande de 2020 (décembre 2020)
<p>Supprimer progressivement le dispositif d'indemnisation prolongée du chômage en repoussant peu à peu jusqu'à 65 ans l'âge limite des droits à indemnisation d'ici 2029, puis y mettre fin définitivement. Étendre la non-acquisition des droits de retraite à toute la période d'indemnisation prolongée du chômage afin de renforcer les incitations à travailler.</p>	<p>Le dispositif d'indemnisation prolongée du chômage prendra fin en 2025.</p> <p>Cet arrêt rapide rend cette recommandation inutile.</p>
<p>Appliquer avec la même vigueur les exigences d'activation aux chômeurs âgés qu'aux autres demandeurs d'emploi.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise. Au lieu de cela, le gouvernement a pris des mesures qui entreront progressivement en vigueur à compter de 2023 afin de renforcer l'aptitude et le bien-être au travail des seniors et de renforcer leurs compétences et leurs protections en cas de restructuration.</p>
<p>Harmoniser les conditions d'admission au régime d'invalidité des personnes de 60 ans avec celles applicables aux autres demandeurs, notamment en cessant de prendre en compte des facteurs non médicaux.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<p>Augmenter le budget du service public de l'emploi (SPE) et améliorer l'efficacité de ses prestations pour répondre à une demande en hausse pour ses services.</p>	<p>Le budget du SPE a été significativement relevé en 2020 et 2021. La demande de services a nettement augmenté après l'épisode pandémique de 2020 mais a reculé à un point tel qu'en 2021 les financements disponibles ont été supérieurs aux besoins.</p> <p>Le modèle nordique des services d'activation du marché du travail, qui devrait être plus efficace, est entré en vigueur en Finlande en mai 2022.</p>
<p>Supprimer les subventions salariales dans le secteur public.</p>	<p>Une réforme des subventions salariales, et non leur suppression, est programmée pour 2023. Elle a pour objet d'alléger les formalités administratives et d'accroître la part des emplois subventionnés dans les entreprises. Ces subventions diminueront pour les chômeurs faisant partie des groupes cibles des municipalités mais non pour les groupes cibles d'entreprises.</p>
<p>Renforcer la formation tout au long de la vie des travailleurs peu qualifiés.</p>	<p>La Finlande a créé un Centre de services pour l'apprentissage continu et l'emploi, qui promeut le développement des compétences des personnes d'âge actif et l'offre d'une main-d'œuvre qualifiée. Certains financements temporaires destinés aux travailleurs peu qualifiés et mécanismes de financement de l'enseignement et de la formation professionnels ciblant ces travailleurs ont été prévus.</p>
<p>Exiger des employeurs qu'ils participent au coût d'indemnisation des heures non travaillées (en plus des cotisations qu'ils acquittent auprès de l'assurance-chômage).</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<p>Créer une caisse publique d'assurance-chômage à laquelle seraient affiliés automatiquement soit l'ensemble des actifs, soit ceux non affiliés à une autre caisse.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<p>Abroger cette disposition légale qui empêche les employeurs d'invoquer les clauses sectorielles permettant une négociation au niveau de l'entreprise, ainsi qu'il est prévu.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<p>Réduire le montant de l'allocation de garde d'enfant à domicile pour inciter les mères de jeunes enfants à travailler. Compenser la perte de revenu par d'autres transferts non conditionnés à la garde d'enfant à domicile.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<p>Améliorer l'accès aux services d'EAJE en veillant à ce que les municipalités n'offrent pas un nombre de places suffisant, dans des lieux appropriés et avec des horaires d'ouverture adaptés, améliorent leur offre.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>

La Finlande se caractérise par le taux d'emploi le plus bas des pays nordiques pour les personnes ayant un niveau d'études moyen, et par un taux de chômage relativement élevé parmi les personnes ayant un niveau d'études moyen ou élevé (Graphique 1.32). Ces résultats ne peuvent s'expliquer par les taux élevés d'imposition de l'activité (c'est-à-dire les taux d'imposition effectifs, y compris les hausses d'impôt et de cotisations sociales et les baisses de prestations sociales) frappant la part du revenu supplémentaire induite par l'accès à un emploi, dans la mesure où ces taux se situent dans la moyenne des pays nordiques pour la plupart des types de ménages (

Tableau 1.14). Les meilleurs résultats obtenus par les autres pays nordiques peuvent s'expliquer par d'autres facteurs neutralisant ces effets négatifs. Au Danemark, un de ces facteurs joue un rôle important. Il s'agit du modèle de flexisécurité associant des prestations hors emploi généreuses à une flexibilité de l'emploi et à des mesures vigoureuses destinées à assurer un retour rapide à l'emploi (Encadré 1.9). En partie grâce à ce modèle, la situation du marché du travail au Danemark est meilleure qu'en Finlande, dont les taux d'imposition de l'activité sont pourtant plus élevés. Il ne s'ensuit pas pour autant que la Finlande ne devrait pas chercher à les alléger. Des avancées sur ce front au moyen, par exemple, d'une diminution de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de nouvelles hausses des subventions d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (en 2021, les seuils de revenus y donnant accès ont été relevés de 31 % et les subventions allouées à partir du deuxième enfant ont été portées de 50 à 60 % du salaire moyen) viendraient compléter les autres réformes destinées à accroître l'emploi.

Graphique 1.32. Taux d'emploi et de chômage selon le niveau d'études

2021



Note : Un faible niveau d'études est inférieur ou égal au premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0 à 2 de la Classification internationale type de l'éducation [CITE]), un niveau d'études moyen correspond au deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou à l'enseignement postsecondaire non supérieur (niveaux 3 et 4 de la CITE), et un niveau d'études élevé correspond à l'enseignement supérieur (niveaux 5 à 8 de la CITE).

Source : Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/y0zkvs>

Tableau 1.14. En Finlande, les taux d'imposition de l'activité sont similaires à ceux de la Norvège et de la Suède et inférieurs à ceux du Danemark

Taux d'imposition effectif sur le revenu supplémentaire brut des ménages d'un adulte au chômage prenant un emploi

		Chômage de courte durée						Chômage de longue durée					
		2 enfants de moins de 4 ans ¹			2 enfants de plus de 4 ans ¹			2 enfants de moins de 4 ans ¹			2 enfants de plus de 4 ans ¹		
		Adulte 1, actif occupé, Adulte 2 sans emploi prenant un nouvel emploi											
Salaires dans l'emploi actuel, et	dans l'emploi antérieur nouveau	67 % du SM	100 % du SM	150 % du SM	67 % du SM	100 % du SM	150 % du SM	67 % du SM	100 % du SM	150 % du SM	67 % du SM	100 % du SM	150 % du SM
		Danemark		99	80	68	88	73	64	99	80	68	88
Finlande		85	82	75	72	71	68	69	60	57	55	49	50
Norvège		88	81	68	77	73	63	36	35	38	24	28	33
Suède		84	74	66	78	71	63	74	67	61	68	64	59
Moyenne		89	79	69	79	72	65	69	61	56	59	53	51
		Adultes 1 et 2, sans emploi, Adulte 1 prenant un nouvel emploi											
Danemark		74	67	61	74	67	61	74	67	61	74	67	61
Finlande		59	54	50	59	49	45	75	70	64	75	70	64
Norvège		41	28	33	42	29	34	93	74	64	94	74	64
Suède		37	32	38	38	33	38	46	39	43	47	40	43
Moyenne		53	45	46	53	44	45	72	63	58	73	63	58
		Célibataire sans emploi prenant un nouvel emploi											
Danemark		88	79	75	85	73	68	88	79	75	85	73	68
Finlande		80	88	81	80	82	73	66	74	70	66	69	62
Norvège		88	85	71	87	78	66	70	70	61	70	63	56
Suède		86	78	69	82	74	66	79	73	66	75	69	63
Moyenne		86	83	74	84	77	68	76	74	68	74	69	62
		Pas d'enfants											
		Adultes 1 et 2, sans emploi et prenant un nouvel emploi											
		Chômage de courte durée						Chômage de longue durée					
		67 % du SM	100 % du SM	150 % du SM	67 % du SM	100 % du SM	150 % du SM	67 % du SM	100 % du SM	150 % du SM	67 % du SM	100 % du SM	150 % du SM
Danemark		88	71	64	88	71	64	88	71	64	88	71	64
Finlande		67	68	66	46	46	47	46	46	47	46	46	47
Norvège		75	72	63	24	28	33	24	28	33	24	28	33
Suède		78	71	63	68	64	59	68	64	59	68	64	59
Moyenne		77	71	64	57	52	51	57	52	51	57	52	51

1. S'ils travaillent tous les deux, les parents ont droit à des subventions pour enfants à charge si leurs enfants ont moins de quatre ans. Si l'un des deux parents travaille, la famille n'a pas droit aux allocations pour enfants à charge mais peut avoir droit aux allocations de garde d'enfant à domicile.

2. S'il est sans emploi, on suppose que le deuxième adulte du couple a épuisé tous ses droits à l'assurance-chômage.

3. On suppose que les coûts de logement représentent 30 % du salaire moyen des couples et des célibataires avec enfants dont le revenu correspond à 100 % au moins du salaire moyen et 25 % pour les ménages avec enfants dont le revenu est inférieur.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur son modèle impôts-prestations. Version 2.4.0 du modèle.

Encadré 1.9. Au Danemark, la « flexisécurité » produit de bons résultats sur le marché du travail.

Les salariés affiliés à une caisse d'assurance-chômage perçoivent pendant deux ans des prestations de chômage qui peuvent atteindre, pour les travailleurs à faible revenu, 90 % du dernier salaire. Pour pouvoir prétendre à ces indemnités, les chômeurs doivent être en recherche active d'emploi : ils doivent communiquer leur CV au service public de l'emploi, répondre à des annonces d'emploi chaque semaine et accepter les offres de l'agence pour l'emploi ou de leur caisse d'assurance-chômage dans les 24 heures. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi doivent participer aux formations proposées par leur caisse d'assurance-chômage et élargir leurs recherches, tant du point de vue géographique qu'en termes de type d'emploi, à mesure que s'allonge leur durée de chômage. S'ils ne se conforment pas à ces obligations, leurs prestations de chômage sont temporairement suspendues. Un demandeur d'emploi qui manque à ses obligations deux fois en l'espace de douze mois perd son droit aux indemnités de chômage. Il ne peut recouvrer ce droit qu'après trois mois consécutifs de travail rémunéré.

Le modèle de flexisécurité assure le dynamisme du marché du travail, où l'inadéquation des compétences est relativement faible et la rotation des emplois, élevée, les vacances d'emplois représentant annuellement 27 % de la population active. Le Danemark affiche en outre un fort taux d'emploi et l'un des plus bas taux de chômage de longue durée de l'OCDE. Le système entraîne toutefois d'importantes dépenses publiques en termes de programmes du marché du travail.

Source : (Confederation of Danish Employers, Danish Trade Union Confederation et Ministry of Employment., 2021^[29]) ; et (OECD, 2016^[30]).

S'inspirant en partie du modèle danois de flexisécurité, la Finlande a mis en place le « modèle nordique de service du marché du travail » en mai 2022. Celui-ci assure aux demandeurs d'emploi des échanges réguliers avec le service public de l'emploi dès le début de leur période de chômage. Ils bénéficient d'un soutien plus important pour leur recherche d'emploi que dans le cadre du système précédent, mais ils endossent aussi une plus grande responsabilité en la matière et doivent communiquer leurs démarches par le biais d'un service en ligne. La réforme vise à quadrupler le nombre d'entretiens d'embauche des chômeurs, ce qui a nécessité le recrutement de 1 200 fonctionnaires supplémentaires par le service public de l'emploi. Les dépenses par chômeur affectées au service public de l'emploi augmenteront en conséquence, sans toutefois atteindre les niveaux observés dans les autres pays nordiques. Selon le Conseil de politique économique finlandais, le modèle nordique de service du marché du travail aura un impact positif sur l'emploi à hauteur de 9 500 personnes d'ici à 2025 et au-delà, même si, de son côté, la suppression partielle du modèle comparable d'activation produira un impact négatif à hauteur de 2 000 à 4 900 personnes (Tableau 1.11). Les autorités devraient réfléchir aux avantages potentiels qu'apporterait l'adoption de l'autre volet du modèle danois de flexisécurité, c'est-à-dire un assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi en cas de licenciements individuels afin de réduire les risques d'embauche pour les employeurs (sur l'échelle de 0 à 6 mesurant le degré de contrainte de la réglementation, où une valeur élevée reflète un haut niveau de contrainte, le Danemark atteignait 1.53 en 2019 et la Finlande, 2.56, contre 2.06 pour la moyenne de l'OCDE). Une flexibilité accrue pourrait être particulièrement utile à l'amélioration des résultats des travailleurs peu qualifiés sur le marché de l'emploi.

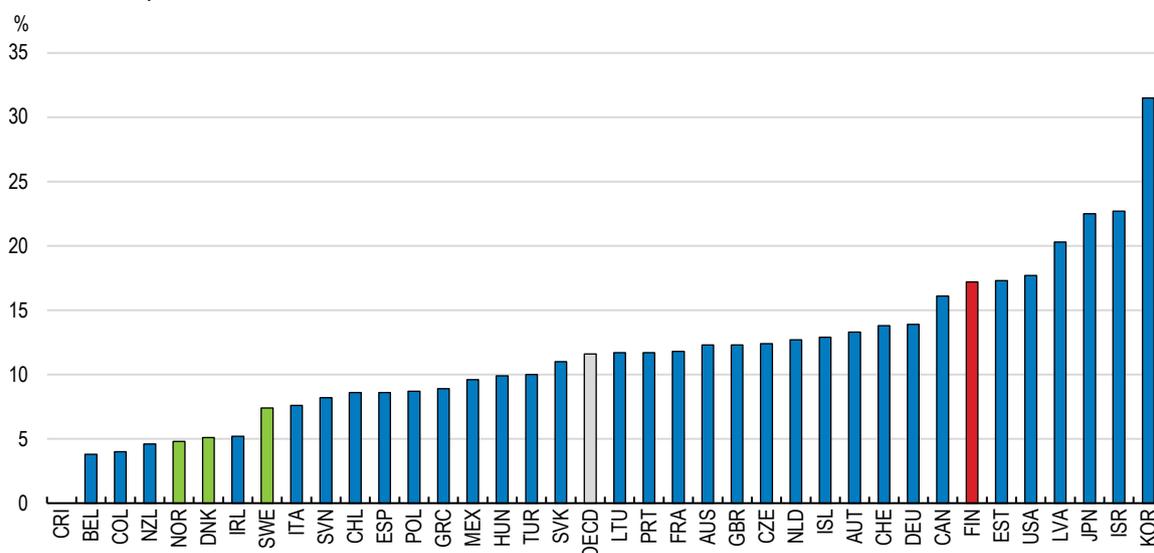
En complément de la mise en œuvre du modèle nordique de service du marché du travail, il est prévu d'engager une réforme visant à transférer les services de développement économique et de l'emploi aux municipalités en 2024. L'un des points essentiels de cette réforme est la création d'un modèle de financement des municipalités encourageant celles-ci à mettre en place et proposer des services efficaces. Aujourd'hui, les municipalités assument uniquement la responsabilité du financement des indemnités de chômage fixes à long terme (le « soutien du marché de l'emploi »). Elles peuvent réduire ces coûts au moyen de l'activation, qui se limite à orienter les demandeurs d'emploi vers le service public de l'emploi.

En vertu du nouveau modèle, les municipalités auront également la charge de financer l'allocation de base (indemnité de chômage à taux fixe versée aux demandeurs d'emploi dépourvus d'assurance-chômage) et la composante de base (identique à l'allocation de base) de la prestation liées aux revenus dès le début de la période de chômage des demandeurs d'emploi. En outre, l'activation n'aura plus aucun impact sur les responsabilités des municipalités en matière de financement des indemnités de chômage. Dans le cadre du nouveau modèle, une municipalité aura davantage intérêt, sur le plan financier, à réduire la durée de chômage des demandeurs d'emploi que cela n'est le cas aujourd'hui lorsque ses habitants retrouvent du travail. Selon les estimations du ministère des Finances, les incitations prévues par le nouveau modèle de financement augmenteraient l'emploi à hauteur de 6 600 personnes (Tableau 1.11).

En ce qui concerne les résultats sur le marché de l'emploi, la Finlande pourrait aussi faire des progrès en ce qui concerne l'écart de salaire entre hommes et femmes, lequel dépasse le niveau observé dans la plupart des autres pays de l'OCDE, y compris dans les autres pays nordiques (Graphique 1.33). L'allocation de garde à domicile pour les enfants jusqu'à trois ans (des versements supplémentaires étant prévus pour les fratries d'âge préscolaire) distend les liens des mères de famille avec le marché du travail (70 % des enfants de moins de trois ans sont gardés à la maison dans le cadre de ce dispositif (Hiilamo, Merikukka et Haataja, 2018^[31])), ce qui réduit leurs perspectives de carrière et leur possibilité de s'élever sur l'échelle des salaires. De fait, les mères passent à côté de certaines transitions professionnelles déterminantes qui favorisent une meilleure progression de carrière et une plus forte augmentation de revenu (OECD, 2018^[32]). Pour réduire l'inégalité des salaires entre hommes et femmes, il faudrait supprimer progressivement les allocations de garde à domicile, comme le recommandait l'Étude économique de 2020, et augmenter ou instaurer d'autres transferts non subordonnés à la garde à domicile afin de compenser les pertes de revenu pour les familles proches du seuil de pauvreté.

Graphique 1.33. L'écart de rémunération à temps plein entre hommes et femmes est ample en Finlande

2020 ou dernière période connue



Note : Les données pour l'Allemagne, la Belgique, la Colombie, le Costa Rica, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et l'Italie se rapportent à l'année 2019. Les données concernant l'Estonie, l'Espagne, la France, l'Islande, Israël, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Slovaquie et la Turquie renvoient à l'année 2018.

Source : OCDE, base de données sur la protection sociale et le bien-être ([base de données](#)).

StatLink  <https://stat.link/3yjsio>

La réforme du modèle de congé familial, entrée en vigueur en août 2022, devrait contribuer à la réduction de l'écart de salaire entre les sexes. Le congé familial assure un soutien financier aux parents qui restent

à la maison (de manière non concomitante) pour s'occuper de leur nouveau-né à l'issue du congé de maternité ; il doit être pris avant que l'enfant n'atteigne l'âge de deux ans. Contrairement à l'ancien modèle, les deux parents perçoivent désormais le même nombre (143) d'indemnités journalières de congé, et le nombre maximal de jours de congé susceptibles d'être cédés par un parent à l'autre a été réduit à 63. Ces modifications encouragent les pères à prendre une partie plus importante du congé familial, limitant ainsi la durée d'absence au travail des mères et donc, leur risque de passer à côté de possibilités de développement professionnel.

Réduire efficacement les émissions de gaz à effet de serre

Du fait de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et de la crise énergétique qui s'est ensuivie, la sécurité énergétique est venue s'ajouter aux avantages environnementaux de la transition des combustibles fossiles vers les énergies renouvelables et le nucléaire, nécessaire pour que la Finlande atteigne ses objectifs de réduction des émissions de GES. Comme indiqué ci-avant, la Finlande est globalement bien partie pour atteindre son objectif de réduction des émissions brutes de GES à l'horizon 2030 dans les secteurs visés par le règlement de l'UE sur la répartition de l'effort (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne (SEQUE-UE), hormis le secteur de la foresterie et des autres affectations des terres), sachant que le Groupe d'experts sur le changement climatique finlandais estime (2022^[33]) que des mesures supplémentaires représentant 1 Mt éq. CO₂ seulement pourraient être nécessaires pour l'atteindre ; en revanche, elle n'est pas en bonne voie pour atteindre les objectifs d'absorption de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres qui lui permettraient d'assumer sa part (17 Mt éq. CO₂) des objectifs de l'UE pour 2030 et d'atteindre son propre objectif de neutralité carbone à l'horizon 2035 (21 Mt éq. CO₂). Vu son point de départ, il sera très difficile à la Finlande d'atteindre ses objectifs d'absorption de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres, ce secteur étant devenu un émetteur net (2.1 Mt éq. CO₂) pour la première fois en 2021.

D'après le Plan d'action à moyen terme face au changement climatique adopté par le pays (Finland Ympäristöministeriö, 2022^[34]), le secteur des transports, qui représente quelque 40 % des émissions du secteur visé par le règlement sur la répartition de l'effort, doit contribuer pour moitié environ à la réduction des émissions de GES requise d'ici à 2030 pour atteindre les objectifs fixés par l'UE au titre de la répartition de l'effort. Les mesures les plus importantes, existantes ou supplémentaires (c'est-à-dire déjà adoptées par le Parlement), visant à réduire les émissions imputables au transport routier sont l'application de taxes élevées sur les carburants et l'obligation imposée aux distributeurs au niveau national d'incorporer des carburants renouvelables (c'est-à-dire des biocarburants) dans les carburants fossiles ; compte tenu des mesures supplémentaires adoptées, la part des carburants renouvelables dans le contenu énergétique total des carburants utilisés dans le transport routier doit passer de 18 % en 2021 à 34 % en 2030, soit un niveau supérieur de 10 points de pourcentage à celui imposé par l'Union européenne. La transition vers des sources d'énergie à faibles émissions pour alimenter les véhicules constitue l'autre grand moyen de réduire les émissions de GES. Le parc de véhicules électriques connaît une croissance rapide : ceux-ci représentaient 14 % des nouvelles immatriculations entre janvier et juillet 2022 et comptent désormais pour 0.8 % du parc automobile total, un chiffre proche de la moyenne européenne. Des efforts limités sont déployés par ailleurs pour réduire la dépendance à l'égard de la voiture dans les grandes villes. De nombreuses communes investissent dans l'amélioration des transports publics sur rail et, avec le soutien des pouvoirs publics, ont adopté des mesures pour favoriser les déplacements à vélo et à pied. Améliorer les infrastructures de transport public dans la région de la capitale permettrait d'offrir des modes alternatifs de déplacement viables aux personnes qui résident en dehors d'Helsinki et y travaillent. Parmi les autres mesures indispensables devant être prises pour réduire la dépendance à l'égard de la voiture dans les grandes villes figurent la reconfiguration de la voirie, le réaménagement de l'espace dans un souci d'accroître la proximité et la promotion de la mobilité partagée (OECD, 2021^[35]). Compte tenu du niveau élevé, même s'il diminue rapidement, des coûts de réduction des émissions correspondant aux véhicules

électriques (le ministère des Finances estime qu'ils sont légèrement inférieurs à 300 EUR par tonne éq. CO₂), les mesures destinées à favoriser leur diffusion devraient être ciblées sur les localités où les options économiques envisageables en matière de transports publics sont limitées.

D'ici à 2030, la politique agricole commune (PAC) et les mesures adoptées au niveau national doivent permettre de réduire d'environ 10 % les émissions d'origine agricole, qui représentent quelque 20 % des émissions brutes de GES du secteur visé par le règlement sur la répartition de l'effort. Parmi les mesures nationales figurent la maîtrise des émissions imputables aux tourbières (notamment en autorisant uniquement l'exploitation des tourbières dont le niveau d'eau est élevé), l'accroissement de la séquestration du carbone dans les terrains miniers, l'agriculture de précision et la réduction de la production de méthane par les vaches laitières. Ces mesures auront également une incidence sur les émissions du secteur de la foresterie et des autres affectations des terres.

Les autres secteurs visés par la répartition de l'effort sont l'industrie, la construction et les catégories autres utilisations de l'énergie et chauffage. La réduction des émissions dans ces secteurs contribuera dans la plupart des cas à renforcer la sécurité énergétique. Les hausses de la fiscalité de l'énergie, notamment l'augmentation de 2.7 EUR par mégawatt-heure depuis début 2021 de la taxe sur le contenu énergétique des combustibles de chauffage, et la suppression progressive, d'ici 2025, des abattements dont bénéficient les entreprises fortement consommatrices d'énergie, permettront de réduire les émissions des usines et des petites centrales de chauffage urbain du secteur visé par le règlement de la répartition de l'effort (et des usines des secteurs visés par le SEQE-UE), parce qu'émettre du carbone leur coûtera plus cher. Les autres mesures visant à réduire les émissions industrielles sont les mêmes que celles appliquées aux secteurs couverts par le SEQE-UE, et comprennent notamment les subventions aux nouvelles technologies énergétiques, l'amélioration de l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables. Les émissions provenant des bâtiments résidentiels et tertiaires chauffés séparément pourront être réduites grâce à des mesures favorisant l'abandon du chauffage au fioul au profit d'options à faibles émissions, comme les pompes à chaleur géothermique, et au développement de l'utilisation des biocarburants.

La Finlande est globalement bien partie pour atteindre son objectif de réduction des émissions relevant du règlement de l'UE sur la répartition de l'effort, mais il est possible d'alléger considérablement le coût de réalisation de cet objectif. Un des instruments les plus inefficients utilisés pour réduire les émissions est l'obligation d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles. D'après les estimations du ministère des Finances, le prix hors taxes du biocarburant utilisé en Finlande est actuellement supérieur de 1.30 EUR par litre à celui du gazole d'origine fossile et le coût marginal de réduction des émissions correspondant à l'obligation générale d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles s'établit à 500 EUR par tonne éq. CO₂. Outre cette obligation générale, les distributeurs de carburants doivent également respecter une obligation d'incorporation de biocarburants avancés, qui reste cependant modeste. Le ministère des Finances estime que le coût marginal de réduction des émissions correspondant à cette obligation spécifique s'établit dans une fourchette de 900 EUR à 1000 EUR par tonne éq. CO₂. Au total, selon les estimations du ministère des Finances, le coût des obligations d'incorporation de biocarburants est de l'ordre de 1.1 milliard EUR par an, et devrait atteindre 1.5 milliard EUR en 2030. Compte tenu de l'ampleur des coûts de réduction des émissions de GES correspondant à ces obligations d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles, il faudrait les ramener au niveau minimum requis par l'Union européenne (UE). Si la proportion obligatoire de biocarburants était réduite de 20 points de pourcentage en 2023, le ministère des Finances estime que les émissions brutes dans le secteur visé par la répartition de l'effort augmenteraient de 2.5 Mt éq. CO₂ (sachant que l'augmentation nette globale serait nettement plus limitée en raison de fuites de carbone), les coûts de réduction des émissions seraient réduits de 1 milliard EUR, les recettes fiscales seraient accrues de 190 millions EUR, et les prix à la consommation de l'essence et du gazole diminueraient de 22 et 25 centimes respectivement. En outre, les quotas correspondant au règlement sur la répartition de l'effort pour la période 2026-29 seraient réduits, étant donné qu'ils dépendent en partie des résultats

enregistrés entre 2021 et 2023, ce qui se traduirait par une économie supplémentaire de 690 millions EUR si l'obligation d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles était revue à la baisse en conséquence. Parmi les autres facteurs d'inefficacité des mesures de réduction des émissions de GES, on peut citer le fait que le prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone est plus faible pour les combustibles de chauffage que pour les carburants, ainsi que l'application à la production de chaleur à partir de tourbe (qui représente 12 % des émissions de gaz à effet de serre de la Finlande) d'un taux d'imposition de l'énergie plus faible que celui auquel elle est assujettie lorsqu'elle repose sur d'autres combustibles fossiles, alors que la combustion de tourbe émet encore plus de carbone que celle du charbon. En fait, les incitations à utiliser de la tourbe dans les usines et les petites installations de chauffage urbain ont été renforcées par un relèvement temporaire du plafond en deçà duquel sa consommation est exonérée d'impôt, jusqu'en 2030, contrairement aux recommandations formulées dans l'*Étude* de 2020 (Tableau 1.15).

Tableau 1.15. Recommandations antérieures relatives à la croissance verte et mesures prises

Recommandations antérieures de l'OCDE (Principales recommandations en gras)	Mesures prises depuis l' <i>Étude économique de la Finlande de 2020</i> (décembre 2020)
Réduire les émissions de GES dans les secteurs visés par la répartition de l'effort en employant les méthodes qui permettent d'optimiser le rapport coût-efficacité, y compris en ayant pleinement recours aux mécanismes de flexibilité existants.	Le gouvernement a alloué des financements au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience de l'UE à des investissements à faibles émissions de carbone dans les secteurs énergétique et industriel.
Appliquer à la tourbe utilisée pour produire de la chaleur le même régime fiscal qu'aux autres combustibles fossiles utilisés pour le chauffage.	Aucune mesure n'a été prise. La taxe sur l'énergie appliquée à la tourbe a été maintenue à un niveau inférieur à celui des taxes appliquées aux autres combustibles fossiles, pour inciter les centrales de cogénération à privilégier la tourbe produite dans le pays plutôt que le charbon d'importation. Malheureusement, les centrales alimentées à la tourbe émettent davantage de carbone que les centrales à charbon.
Pour réduire encore les émissions de gaz à effet de serre, supprimer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement et harmoniser les barèmes de taxation des émissions entre les secteurs.	Le remboursement des taxes pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie sera progressivement supprimé d'ici à 2025 et les allègements fiscaux pour le gazole paraffinique d'ici à 2023.
Remplacer progressivement le système national des aides à l'agriculture par des subventions à visée bénéfique pour l'environnement.	Le nouveau plan stratégique relevant de la PAC, qui entrera en vigueur en 2023, renforcera le cadre de référence des exigences environnementales et climatiques, de même que les mesures environnementales plus ciblées de l'UE.

On pourrait améliorer l'efficacité des mesures de réduction des émissions dans les secteurs visés par la répartition de l'effort en ramenant les obligations d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles au niveau minimum requis par l'Union européenne, tout en compensant cette modification par diverses mesures : l'alignement du prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone appliqués aux combustibles de chauffage sur celui utilisé pour les carburants, l'application à la production de chaleur à partir de tourbe du même régime fiscal que celui auquel elle est assujettie lorsqu'elle repose sur d'autres combustibles fossiles, et, si nécessaire, un relèvement du prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone. Exploiter au maximum les marges de manœuvre offertes (2 % des émissions de 2005 relevant de la répartition de l'effort par an) pour substituer des permis d'émission issus du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE à des réductions des émissions nationales permettra également de limiter le coût de réduction des émissions dans les secteurs relevant de la répartition de l'effort, étant donné que les coûts marginaux de réduction des émissions dans ces secteurs en Finlande (compris entre 120 et 150 EUR par tonne) sont nettement plus élevés que dans les secteurs couverts par le SEQE (80 à 120 EUR par tonne).

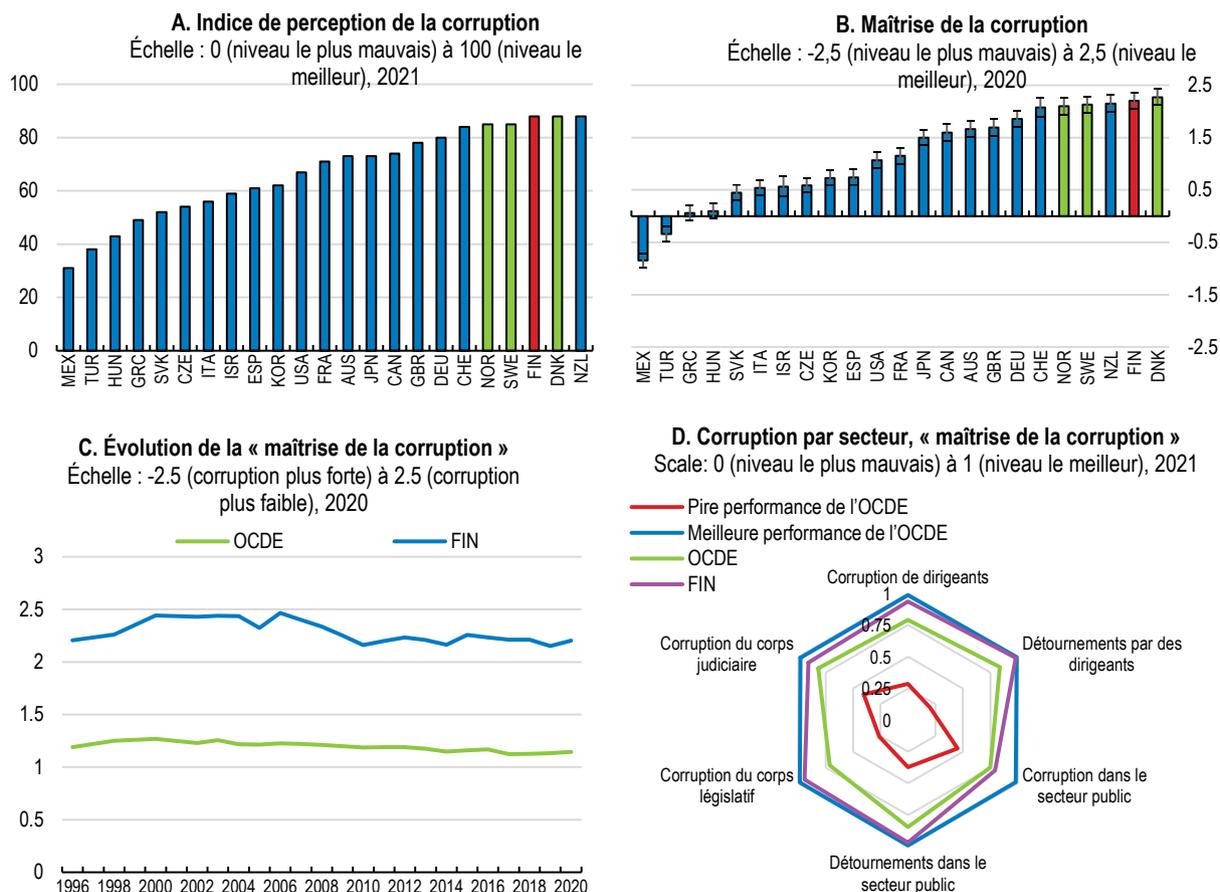
Le secteur de l'agriculture, notamment l'exploitation des tourbières, qui émet 8 Mt éq. CO₂, offre des possibilités considérables d'accroissement des absorptions nettes de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres ; l'ensemble des émissions imputables à la tourbe, y compris celles

liées au chauffage urbain, représentait en effet la moitié des émissions brutes totales (48 Mt éq. CO₂) en 2020. L'exploitation des tourbières implique généralement des opérations de drainage et d'abattage des arbres qui s'y trouvent, ce qui génère d'importantes émissions de GES. Le Groupe d'experts sur le changement climatique (2022^[33]) juge nécessaire la mise en place de mécanismes permettant d'orienter l'exploitation des tourbières, comme il en existe en Suède. Si les terres doivent être exploitées, il serait préférable de pratiquer la paludiculture (à savoir, la culture de tourbières réhumidifiées). Le Groupe d'experts sur le changement climatique recommande également de porter de 30 000 à 50 000 hectares la superficie qui doit faire l'objet d'un marché public à cet effet. Les subventions considérables versées pour préserver l'agriculture animale dans les régions du nord du pays constituent un autre problème propre au secteur agricole. Le remplacement progressif de ces subventions et d'autres aides nationales par des subventions à visée bénéfique pour l'environnement, qui avait été recommandé dans l'*Étude économique* de 2020, contribuerait également à réduire les émissions agricoles. Compte tenu de l'importance que revêt la foresterie en Finlande et de son impact sur les émissions nettes, ce secteur devrait être soumis à un mécanisme de tarification du carbone, comme en Nouvelle-Zélande, où il est couvert par le système néo-zélandais d'échange de quotas d'émission (NZ ETS, *New Zealand Emissions Trading Scheme*). Cela améliorerait la rentabilité de la plantation forestière par rapport à l'abattage, ce qui renforcerait les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres.

Veiller à ce que la corruption reste faible

La Finlande se classe première ex aequo à l'indice de perception de la corruption de Transparency International de 2021 (Graphique 1.34, partie A) et enregistre également de très bonnes performances en matière de maîtrise de la corruption (Graphique 1.34, parties B, C et D). La corruption quotidienne (c'est-à-dire la demande de pots-de-vin de la part de fonctionnaires de police, d'agents des douanes, de médecins, d'enseignants ou d'autres professionnels dans l'exercice de leurs fonctions) est très rare et le gouvernement concentre plutôt ses efforts sur la corruption structurelle. Le secteur du bâtiment, les marchés publics et l'aménagement des collectivités ont été identifiés comme présentant davantage de risques de corruption que d'autres activités, et le ministère de la Justice a organisé des séances de formation dans ces domaines. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption active 2021-2023 promeut l'amélioration de la coopération entre autorités, des méthodes précises d'identification de la corruption et une transparence accrue comme principales mesures du combat anticorruption. Pour augmenter la transparence, le gouvernement a proposé une loi obligeant les organisations à mentionner les activités de leurs groupes de pression sur un registre public deux fois par an. En outre, la Finlande est en voie de mettre en œuvre une directive de l'Union européenne prévoyant que les entreprises de plus de 50 employés établissent des canaux de signalement destinés aux lanceurs d'alerte. Le cadre juridique est par ailleurs modifié de façon à intégrer le trafic d'influence au même titre que la corruption et les infractions de corruption. D'ici à la fin de l'année, le ministère de la Justice devrait soumettre à une consultation publique son projet de loi de pénalisation du trafic d'influence. Dans les années à venir, la Finlande compte aussi s'appuyer davantage sur l'intelligence artificielle pour identifier les transactions financières suspectes. Cependant, le défaut de répression des infractions de corruption transnationale en Finlande est préoccupant compte tenu des risques que courent en la matière les entreprises finlandaises actives à l'étranger. Le ministère de la Justice a organisé des séances de formation pour les enquêteurs et procureurs travaillant sur des affaires de corruption internationale, et a récemment publié un rapport assorti de propositions sur la manière d'améliorer la législation à l'avenir.

Graphique 1.34. En Finlande, la corruption est faible et très bien maîtrisée



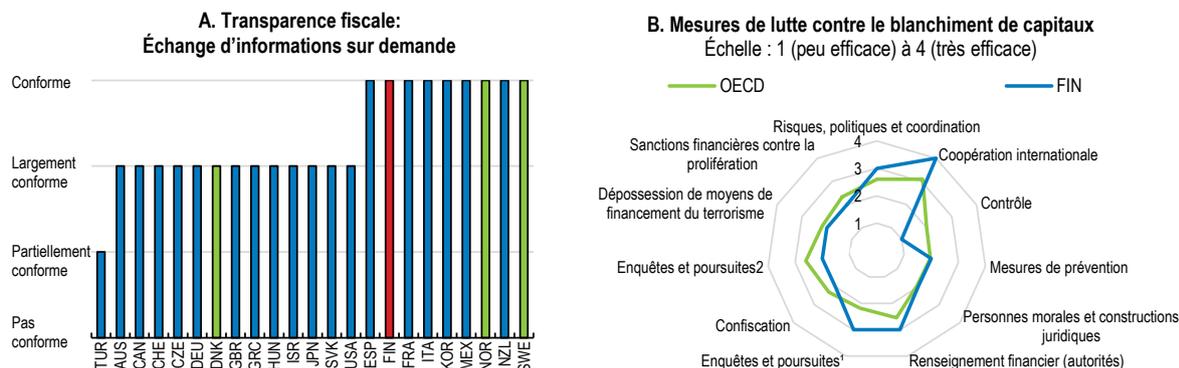
Note : La partie B du graphique présente des estimations ponctuelles et leur marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du Projet Varieties of Democracy.

Source : Partie A : Transparency International ; Parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance ; Partie D : Projet Varieties of Democracy, base de données V-Dem v11.

StatLink  <https://stat.link/mcsqpe>

Selon les examens mutuels réalisés par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et le Groupe d'action financière (GAFI), la transparence fiscale est élevée en Finlande mais les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux pourraient être améliorées. Faisant suite à l'évaluation de ces mesures qu'il avait réalisée en 2019, le GAFI observe que la Finlande a remédié aux lacunes liées à l'absence de directives des autorités compétentes en matière de blanchiment de capitaux. Cependant, le pays ne se conforme pas encore intégralement aux recommandations du GAFI concernant le suivi des organisations à but non lucratif et les informations relatives à la propriété effective.

Graphique 1.35. La transparence fiscale est élevée mais certaines mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux doivent être renforcées



Note : La partie A du graphique offre un aperçu de l'évaluation globale de la mise en œuvre concrète de l'échange de renseignements à des fins fiscales, réalisée dans le cadre des examens mutuels du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Les examens mutuels permettent d'apprécier la capacité des pays membres à garantir la transparence de leurs entités et structures juridiques et à coopérer avec d'autres administrations fiscales conformément à la norme internationalement convenue. Le graphique illustre les résultats du premier cycle d'évaluation ; un deuxième cycle est en cours. La partie B du graphique correspond aux notations attribuées au pays considéré dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière (GAFI), qui est mené pour chacun de ses membres afin d'évaluer le degré de mise en œuvre des Recommandations du GAFI. La notation attribuée montre à quel point les mesures prises par un pays sont efficaces au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuites¹ » se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquêtes et poursuites² » se rapporte au financement du terrorisme.

Source : calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE à partir de données provenant du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ; et Groupe d'action financière (GAFI).

StatLink  <https://stat.link/d0o9j4>

Principales conclusions	Recommandations (principales recommandations en gras)
Garantir la viabilité des finances publiques et la stabilité financière dans le contexte de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine	
L'orientation budgétaire est devenue expansionniste en 2022, en grande partie du fait des mesures liées à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, et le restera en 2023, avant de devenir neutre en 2024. La hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires met sous tension le budget des ménages ne recevant pas de prestations de sécurité sociale, qui sont indexées sur l'inflation.	Offrir une assistance ciblée aux ménages vulnérables dont le revenu ne prend pas la forme de prestations de sécurité sociale, tout en veillant à ce que la situation budgétaire structurelle ne se dégrade pas, à moins d'une nette détérioration des perspectives.
Selon les estimations du ministère des Finances, l'écart de viabilité budgétaire et le déficit budgétaire structurel s'établiront respectivement à 3,0 % et 2,4 % du PIB potentiel en 2026. Les marges de manœuvre budgétaires offrant la latitude nécessaire pour faire face aux chocs négatifs sont réduites. Environ la moitié des aides publiques aux entreprises ne favorisent pas directement le renforcement de la productivité.	Prendre des mesures d'assainissement budgétaire pour atteindre l'objectif de déficit budgétaire structurel à moyen terme de la Finlande (0,5 % du PIB) d'ici à la fin de la décennie. Engager un examen complet des dépenses pour identifier les mesures d'assainissement envisageables, et procéder régulièrement à un tel examen. Réduire les aides publiques aux entreprises qui ne débouchent pas sur des gains de productivité.
Les éléments de passif éventuel des administrations publiques sont d'une ampleur considérable et concentrés dans un petit nombre de secteurs et d'entreprises.	Pour limiter les risques pesant sur les finances publiques, exiger que toute augmentation des éléments de passif éventuel soit dûment justifiée, qu'une évaluation complète des risques soit réalisée avant toute décision, et que des rapports périodiques sur l'exposition globale aux risques soient établis.
La réforme de la santé et de la protection sociale devrait permettre de freiner la croissance des dépenses à long terme et d'améliorer la prestation des services dans tout le pays. Il existe toutefois un risque que les incitations en place soient trop faibles pour que les nouveaux comités s'emploient à réaliser des gains d'efficacité.	Suivre la mise en œuvre de la réforme de la santé et de la protection sociale et renforcer les incitations aux gains d'efficacité si elles s'avèrent insuffisantes. Mettre en place des modèles de paiement (structures de soins responsables ou modèles de paiement groupé) qui favorisent une prestation de services intégrée et l'obtention de résultats de haute qualité.
Les taux d'intérêt des prêts au logement sont révisés chaque année. Les ménages très endettés risquent d'avoir des difficultés à rembourser leur dette lorsque les taux d'intérêt remonteront à des niveaux plus normaux.	Habiller le Conseil de l'Autorité de surveillance financière (Fiva, Finanssivalvonta) finlandaise à imposer un plafonnement du ratio service de la dette/revenu pour les prêts hypothécaires.
Les exigences de volants de fonds propres macroprudentiels structurels renforcent la capacité d'absorption des pertes des établissements de crédit. Elles sont plus faibles en Finlande que dans d'autres pays caractérisés par des vulnérabilités structurelles et des niveaux de risques similaires.	Revoir à la hausse les exigences de volants de fonds propres macroprudentiels structurels pour les porter aux alentours des niveaux observés dans les pays caractérisés par des vulnérabilités structurelles et des niveaux de risques structurels similaires.
Le régime fiscal préférentiel appliqué aux logements occupés par leurs propriétaires tire vers le haut les prix des biens immobiliers d'habitation et le montant des prêts à contracter pour les acquérir.	Supprimer progressivement l'exonération d'impôt sur les plus-values appliquée aux logements occupés par leur propriétaire, tout en autorisant un report d'imposition si ces plus-values sont réinvesties dans une résidence principale dans un certain délai, pour éviter des effets de verrouillage.
Les investisseurs qui acquièrent un bien immobilier locatif via une société de logement peuvent réduire le montant actuel des impôts dont ils sont redevables en déduisant de leurs revenus locatifs leurs remboursements de capital, en contrepartie d'une augmentation de la plus-value imposable réalisée au moment de la vente des actions qu'ils détiennent dans la société de logement considérée. Les impôts sur les transferts de biens immobiliers entraînent des pertes de bien-être en faussant le fonctionnement du marché du logement et en entravant la mobilité de la main-d'œuvre.	Mettre fin à la possibilité de déduire des revenus locatifs les remboursements du capital des prêts de sociétés de logement. Remplacer les impôts sur les transferts de biens immobiliers par des prélèvements à moindre coût d'efficacité, comme les impôts annuels sur la propriété immobilière.

Principales conclusions	Recommandations (principales recommandation en gras)
Renforcer la productivité et l'emploi	
La lourdeur de la réglementation des ventes au détail de produits pharmaceutiques entrave la concurrence.	Assouplir les dispositions régissant l'entrée sur le marché dans le secteur des pharmacies et autoriser la vente de médicaments en vente libre dans des lieux autres que les pharmacies.
Lorsqu'un accord salarial de branche est négocié par une organisation patronale, la loi interdit aux entreprises qui n'en sont pas membres de se prévaloir d'éventuelles clauses de flexibilité permettant des négociations au niveau de l'entreprise. Cette interdiction pèse sur la productivité et les bénéfices des entreprises concernées, de petite taille pour la plupart.	Afin de soutenir l'emploi et la productivité, les accords de branche devraient définir des conditions-cadre générales de négociation salariale, mais laisser davantage de latitude dans toutes les sociétés pour la conclusion d'accords d'entreprise.
Pour pouvoir réaliser pleinement le potentiel de renforcement de l'emploi offert par la suppression progressive du dispositif d'indemnisation prolongée du chômage (qualifié de « tunnel du chômage », qui permet aux chômeurs âgés de prendre une retraite précoce), il sera important de limiter les phénomènes de report sur le régime d'invalidité comme voie d'accès anticipé à la retraite.	Ne plus déterminer l'accès au régime d'invalidité des personnes âgées de 60 ans ou plus en fonction de critères non médicaux, qui ne s'appliquent pas aux autres demandeurs.
Les personnes nées après 1985 ne pourront pas éviter une diminution de leur pension, car leur âge cible de départ à la retraite (c'est-à-dire l'âge auquel la surcote liée à un report du départ à la retraite compense la réduction de la pension due au coefficient d'espérance de vie) dépasse 70 ans, qui est l'âge limite de cotisation pour la retraite.	Indexer l'âge limite de cotisation pour la retraite sur l'âge cible de départ à la retraite au-delà de 70 ans.
De nombreux projets de réformes (voir le tableau 1.11) destinés à renforcer l'emploi, et à réduire ce faisant le déficit budgétaire, sont encore en cours d'élaboration.	Ajuster ces réformes et élaborer des estimations crédibles de leurs effets sur l'emploi et la situation budgétaire.
La générosité de l'allocation de garde d'enfant à domicile dissuade les mères de jeunes enfants de travailler, et une absence prolongée du marché du travail nuit à leurs perspectives de carrière et à leur progression en termes de rémunération	Réduire le montant de l'allocation de garde d'enfant à domicile pour inciter les mères de jeunes enfants à travailler.
Réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES)	
L'obligation imposée aux distributeurs au niveau national d'incorporer des carburants renouvelables (c'est-à-dire des biocarburants) dans les carburants fossiles se caractérise par un coût marginal de réduction des émissions élevé (500 EUR par tonne eq. CO ₂). Le prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone est plus faible pour les combustibles de chauffage que pour les carburants, ce qui accroît les coûts de réduction des émissions.	Ramener la proportion de biocarburants devant obligatoirement être incorporée dans les carburants fossiles au niveau minimum requis par l'Union européenne. À titre de compensation, aligner le prix du carbone utilisé pour calculer les taux de la taxe sur le carbone appliqués aux combustibles de chauffage sur celui utilisé pour les carburants et, si nécessaire, augmenter ce prix du carbone. Alléger la charge que fait peser la transition énergétique sur les ménages vulnérables ne bénéficiant pas de l'indexation des prestations sociales.
La production de chaleur à partir de tourbe est taxée à un taux beaucoup plus faible que lorsque d'autres combustibles fossiles sont utilisés. Or, les centrales alimentées à la tourbe émettent davantage de carbone que les centrales à charbon.	Appliquer à la production de chaleur à partir de tourbe le même régime fiscal que celui auquel elle est assujettie lorsqu'elle repose sur d'autres combustibles fossiles. Annoncer une date claire d'arrêt progressif de l'extraction de la tourbe, afin de dissiper l'incertitude à laquelle sont confrontées les parties prenantes.
Le coût marginal de réduction des émissions correspondant aux véhicules électriques est élevé (près de 300 EUR par tonne eq. CO ₂), même s'il diminue rapidement. La dépendance vis-à-vis de la voiture reste forte dans les grandes villes.	Renforcer les mesures visant à mettre fin à la dépendance vis-à-vis de la voiture dans les grandes villes, notamment en améliorant l'offre de transports publics dans la région de la capitale, tout en concentrant les financements sur les voitures particulières à faibles émissions de carbone dans les autres localités.
D'autres mesures s'imposent pour accroître les absorptions nettes de GES par les puits liés à la foresterie et aux autres affectations des terres, afin que la Finlande puisse assumer sa part de l'objectif fixé pour 2030 au niveau de l'UE dans ce secteur, et que puisse être atteint l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2035.	Créer des instruments permettant d'orienter l'exploitation des tourbières vers la paludiculture (c'est-à-dire la culture de tourbières réhumidifiées). Appliquer un mécanisme de tarification du carbone à la foresterie.
Veiller à ce que la corruption reste faible	
En octobre 2021, le Groupe d'action financière (GAFI) a souligné que la Finlande avait certes pris des mesures pour atténuer les risques de blanchiment de capitaux dans le secteur des organisations à but non lucratif, mais qu'il fallait aller encore plus loin.	Remédier aux défaillances en matière de surveillance et de contrôle des organisations à but non lucratif risquant d'être abusivement utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Références

- Anttinen, M. et al. (2020), « Development of Pharmaceutical Market (in Finnish) », *Reports from the Finnish Competition and Consumer Authority* 5/2020. [25]
- Bank of Finland (2022), « Banks' macroprudential buffer requirements lighter in Finland than in its peers », *Bank of Finland Bulletin* 1. [9]
- Bank of Finland (2021), « Finland's new long-term forecast suggests GDP growth will be more subdued », *Bank of Finland Bulletin* 5. [14]
- Bank of Finland (2021), « Long-term sustainability of the public finances », *Bank of Finland Bulletin* 5. [13]
- Cerutti, E., S. Claessens et L. Laeven (2017), « The use and effectiveness of macroprudential policies: New evidence », *Journal of Financial Stability*, vol. 28, pp. 203-224, <https://doi.org/10.1016/J.JFS.2015.10.004>. [4]
- Claessens, S., S. Ghosh et R. Mihet (2013), « Macro-prudential policies to mitigate financial system vulnerabilities », *Journal of International Money and Finance*, vol. 39, pp. 153-185, <https://doi.org/10.1016/J.JIMONFIN.2013.06.023>. [5]
- Confederation of Danish Employers, Danish Trade Union Confederation et Ministry of Employment. (2021), *The labour market in Denmark*, <http://www.bm.dk>. [29]
- Economic Policy Council (2022), *Economic Policy Council Report 2021*. [22]
- Eerola, E. et al. (2021), « Revisiting the effects of housing transfer taxes », *Journal of Urban Economics*, vol. 124, p. 103367, <https://doi.org/10.1016/J.JUE.2021.103367>. [7]
- Égert, B. et P. Gal (2017), « The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2016, pp. 91-108. [28]
- European Commission (2022), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: Finland*. [20]
- European Commission (2022), *REPowerEU Actions*. [1]
- Finnish Productivity Board (2021), « Productivity and resource allocation– Weak level and growth of productivity and in Finland's digital services », *Publications of the Ministry of Finance* 2021:68. [19]
- Finnland Ympäristöministeriö (2022), « Medium-term Climate Change Policy Plan : Towards a carbon-neutral society », <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164274>. [34]
- Hiilamo, H., M. Merikukka et A. Haataja (2018), « Long-Term Educational Outcomes of Child Care Arrangements in Finland: », <https://doi.org/10.1177/2158244018774823>, vol. 8/2, <https://doi.org/10.1177/2158244018774823>. [31]
- Honkatukia, J. et al. (2021), « Carbon neutral Finland 2035 – measures and impacts of the climate and energy policies », *Publications of the Government's analysis, assessment and research activities* 2021:62. [2]

- Kiviniemi, A. (2022), « Banks' macroprudential buffer requirements lighter in Finland than in its peers – Bank of Finland Bulletin », *Bank of Finland Bulletin*, vol. 22/1, pp. 94-99, <https://www.bofbulletin.fi/en/2022/1/banks-macroprudential-buffer-requirements-lighter-in-finland-than-in-its-peers/>. [8]
- Kortelainen, M. et S. Lapointe (2019), « Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments - Lessons from the Literature on Fiscal Federalism », *VATT Research Reports*, vol. 188, <https://www.doria.fi/handle/10024/166973>. [15]
- Kyyrä, T. (2015), « Early Retirement Policy in the Presence of Competing Exit Pathways: Evidence from Pension Reforms in Finland », *Economica* 82, pp. 46-78. [27]
- Ministry of Finance (2022), *Economic Survey, Spring 2022*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163998>. [10]
- National Audit Office of Finland (2018), *National Audit Office's Annual Report to Parliament 2018*. [12]
- OECD (2021), *The Impact of Regulation on International Investment in Finland*, OECD Publishing, Paris. [26]
- OECD (2021), *Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a20f779-en>. [35]
- OECD (2020), *Economic Survey: Finland 2020*, OECD Publishing. [24]
- OECD (2020), *OECD Insights on Productivity and Business Dynamics: Finland: Business Dynamics*. [21]
- OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [32]
- OECD (2016), *Back to Work: Denmark: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, Back to Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267503-en>. [30]
- OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs (2021), *PH1.1. Policy Instruments and Level of Governance*, OECD. [11]
- Poghosyan, T. (2020), « How effective is macroprudential policy? Evidence from lending restriction measures in EU countries », *Journal of Housing Economics*, vol. 49, <https://doi.org/10.1016/J.JHE.2020.101694>. [6]
- The Finnish Climate Change Panel (2022), *Ilmastotoimien riittävyyden arviointi vuosien 2030 ja 2035 tavoitteiden osalta*, https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/02/VN-990-2022_ilmastotoimien-arviointi_ilmastopaneeli.pdf. [33]
- Tryggvadottir, Á. (2022), « OECD Best Practices for Spending Reviews », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 22/1. [18]
- Tryggvadottir, Á. (2022), « OECD Best Practices for Spending Reviews », *OECD Journal on Budgeting*, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-best-practices-for-spending-reviews_90f9002c-en. [16]
- UK National Audit Office (2021), *Efficiency in government*, UK National Audit Office. [17]

Études économiques de l'OCDE

FINLANDE 2022 (VERSION ABRÉGÉE)

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine assombrit les perspectives économiques à court terme de la Finlande et accentue l'urgence de la transition vers une économie moins dépendante des énergies fossiles. L'économie finlandaise devrait se contracter au cours des prochains trimestres, pénalisée par une inflation élevée, un durcissement des conditions monétaires et la réduction des approvisionnements en gaz russe dans les économies qui sont des partenaires commerciaux de la Finlande, mais se redresser en 2024 une fois ces difficultés dissipées. La guerre a également entraîné une dégradation des finances publiques, retardant les mesures d'assainissement nécessaires pour les remettre sur une trajectoire viable et reconstituer des amortisseurs face aux chocs futurs. Si la Finlande est en bonne voie pour atteindre ses objectifs de réduction concernant les émissions brutes de gaz à effet de serre, il est possible d'abaisser les coûts de réduction de ces émissions, notamment en remplaçant les mesures inefficaces par une taxe carbone globale dans le secteur visé par le règlement de l'UE sur la répartition de l'effort. De nouvelles mesures seront également nécessaires pour atteindre les objectifs en matière de foresterie et autres utilisations des sols, qui sont très délicats. Redynamiser les écosystèmes de l'innovation contribuerait à renforcer les gains de productivité, qui sont faibles en Finlande. Pour cela, il faudra non seulement accroître les dépenses de R&D, mais aussi engager une politique en faveur de projets d'innovation finalisés et mettre en place un écosystème d'innovation plus diversifié, en renforçant les synergies entre promotion des exportations et innovation et, surtout, en développant l'offre de travailleurs qualifiés.

CHAPITRE THÉMATIQUE : REDYNAMISER LES ÉCOSYSTÈMES DE L'INNOVATION

Volume 2022/23
Décembre 2022



PDF ISBN 978-92-64-64069-6

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2022
(18 NUMÉROS)



9 789264 640696