



Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 427 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2014
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2014**

{SWD(2014) 427 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2014

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2014) 427 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.
- (4) Le 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Finlande pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la Finlande pour la période 2012-2016. Le 15 novembre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013⁵, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de la Finlande pour 2014⁶.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁷, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁸, dans lequel la Finlande a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant la Finlande⁹, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que la Finlande continue à connaître des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures. Il convient notamment de rester attentif aux médiocres performances à l'exportation enregistrées ces dernières années, liées à la restructuration du secteur industriel, ainsi qu'à des facteurs de compétitivité coûts et hors coûts.
- (8) Le 17 avril 2014, la Finlande a présenté son programme national de réforme pour 2014 et son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) L'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme de stabilité pour 2014 est de revenir à l'objectif à moyen terme en 2015, de maintenir l'équilibre structurel au-dessus de cet objectif pendant le reste de la période couverte par le programme et d'amener le budget des administrations publiques à l'équilibre à partir de 2017. L'objectif budgétaire à moyen terme de la Finlande, qui est d'obtenir un déficit de 0,5 % du PIB en termes structurels reflète les exigences du pacte de stabilité et de croissance. La Finlande a atteint son objectif à moyen terme en 2013 et prévoit d'en

⁵ JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

⁶ C(2013) 8012 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 89 final.

rester proche en 2014, tout en respectant également le critère des dépenses. Elle envisage de dépasser son objectif à moyen terme en 2015 et continuera de respecter le critère des dépenses. Globalement, ces résultats sont largement conformes aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Dans le même temps, le ratio de la dette brute est sur une trajectoire ascendante et devrait dépasser temporairement le seuil de 60 % du PIB en 2015, principalement en raison de la faiblesse des perspectives macroéconomiques. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires du programme, qui n'a pas été produit par une source indépendante, est plausible, quoique légèrement plus optimiste que les prévisions de printemps de la Commission pour ce qui est de la croissance économique en 2014 et 2015. Les prévisions du printemps 2014 de la Commission annoncent une détérioration du solde structurel de 0,3 % du PIB en 2014, synonyme donc d'un écart par rapport à l'objectif à moyen terme, et une amélioration de 0,6 % du PIB en 2015, tandis que le critère des dépenses devrait être respecté pendant ces deux années. Sur la base de son évaluation du programme, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, et sur la base des prévisions de la Commission, le Conseil est d'avis que la Finlande devrait atteindre les objectifs de son programme, qui sont globalement conformes au pacte de stabilité et de croissance.

- (10) La Finlande présente un risque élevé pour la viabilité à long terme, en raison de l'incidence budgétaire du coût du vieillissement de la population. La Finlande a pris conscience de l'écart de viabilité et élaboré un programme de politique structurelle en 2013, destiné à combler l'écart et à relancer la croissance. Le plafonnement des dépenses de l'administration centrale et le plan budgétaire des administrations publiques pour la période 2015-2018 de mars 2014, qui prévoit des mesures d'ajustement, des réformes structurelles et des investissements en faveur de la croissance, constituent une autre étape importante. Les mesures d'ajustement des recettes concernent essentiellement des hausses d'impôts sur les revenus et les produits.
- (11) L'efficacité des services publics n'a pas suivi l'évolution de la productivité dans le secteur privé. La Finlande prépare des réformes administratives qui portent sur la structure des municipalités ainsi que sur les soins de santé et les services sociaux. La réforme municipale repose sur la fusion volontaire de municipalités, associée à des incitations financières de la part de l'État. Le résultat des fusions volontaires est encore incertain. La protection sociale et les services de soins de santé doivent être assurés par cinq prestataires régionaux et les municipalités continueront de participer à la fourniture des services. Les détails ne sont pas encore connus et une proposition législative est prévue pour l'automne 2014. De nouvelles structures devraient être en place au début de 2017. La loi de juillet 2013 sur le soutien à la capacité fonctionnelle des personnes âgées qui met davantage l'accent sur la prévention, la réhabilitation et l'autonomie devrait contribuer à réduire la nécessité de soins en institution et contenir les coûts futurs des soins de longue durée.
- (12) L'enjeu majeur pour le marché du travail en Finlande reste l'offre de main-d'œuvre à long terme, le nombre de personnes qui sortent du marché du travail étant désormais supérieur au nombre d'entrants. L'allongement de la vie active et l'amélioration de l'offre de main-d'œuvre sont nécessaires pour répondre à la demande future de main-d'œuvre. Le programme de politique structurelle du gouvernement de 2013 comporte des mesures visant à prolonger les carrières professionnelles et à améliorer l'offre de main-d'œuvre ainsi qu'à accroître les incitations à accepter un emploi. La Finlande

réduit les possibilités de sortie précoce du marché du travail, mais certaines subsistent, comme le «tunnel du chômage» qui permet que des chômeurs âgés puissent, sous certaines conditions, continuer de percevoir des prestations de chômage jusqu'à la retraite. La récente introduction du coefficient d'espérance de vie et le triplement du taux d'accumulation semblent avoir un effet limité sur les pratiques en matière de retraite. En outre, étant donné que l'espérance de vie augmente plus rapidement que prévu et que les personnes ne parviennent pas à travailler plus longtemps, l'adéquation des retraites risque de se détériorer. La Finlande s'est fixée pour objectif de porter l'âge effectif de départ à la retraite à au moins 62,4 ans d'ici à 2025. Il n'est pas certain que l'objectif puisse être atteint sans de nouvelles mesures telles que le relèvement de l'âge légal de la retraite et des efforts accrus visant à améliorer l'employabilité des travailleurs âgés. Les partenaires sociaux travaillent sur leur proposition de réforme des retraites qui doit être mise en œuvre par le nouveau gouvernement après l'élection générale du printemps 2015 et entrer en vigueur au début de 2017. La Finlande a pris des mesures ambitieuses et pertinentes pour lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. Le renforcement permanent des compétences spécifiques nécessaires pour un emploi donné chez les groupes cibles et l'amélioration de leurs perspectives sur le marché du travail demanderont du temps.

- (13) La Finlande a pris des mesures pour améliorer le climat général de la concurrence et des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre du programme pour une concurrence saine. Les autorités chargées de la concurrence et de la consommation ont fusionné et la nouvelle structure est en phase initiale de mise en œuvre. La loi sur la concurrence impose désormais un seuil de position dominante pour le secteur de la vente au détail de biens de consommation, et des compétences spécifiques ont été confiées à l'autorité finlandaise de la concurrence et de la consommation pour qu'elle intervienne sous certaines conditions à l'encontre d'activités économiques exercées par des organismes publics qui faussent la concurrence sur le marché. Le marché de détail en Finlande est très concentré et certains éléments de la législation applicable rendent la concurrence potentiellement moins efficace et renforcent la position des deux grands acteurs du marché de détail. On citera à titre d'exemple les exigences en matière d'urbanisme, qui sont très strictes, tant pour les grands établissements commerciaux que pour les petites unités. La réglementation relative à l'aménagement du territoire est en cours de réexamen, ce qui offre la possibilité de la rendre plus favorable à une concurrence «saine». Le secteur du commerce de détail reste l'un des plus réglementés dans les États membres, avec les entraves à la concurrence que crée la réglementation relative aux grandes surfaces de vente au détail.
- (14) La restauration de la croissance et de la compétitivité est un défi majeur pour l'économie finlandaise. La Finlande est très bien placée dans les classements en matière de compétitivité internationale, mais sa perte de parts de marché à l'exportation a été la plus rapide de l'UE au cours de la période 2007-2012. L'intensité de R & D des entreprises est sur une trajectoire descendante et l'objectif national de dépenses de R & D semble encore hors de portée. L'efficacité du système de recherche et d'innovation finlandais dans la conversion des investissements de R & D en nouveaux produits et services novateurs est un problème crucial. Actuellement, les investissements sont insuffisants pour traduire le potentiel de la R & D dans de nouveaux produits. Un nombre limité de grandes entreprises exportatrices vendant une gamme réduite de produits et la moindre propension à exporter des petites entreprises finlandaises pèsent sur les performances

commerciales et sur les possibilités de croissance. Le potentiel d'exportation pourrait être accru en apportant une aide encore plus adaptée en faveur de l'internationalisation des entreprises de taille modeste. La Finlande a lancé des réformes destinées à agir sur la capacité de produire des produits innovants et à favoriser la diversification de l'industrie, notamment une réforme globale des instituts de recherche et du financement de la recherche. Le programme de politique structurelle de 2013 et le plafonnement des dépenses de l'administration ainsi que le plan budgétaire de mars 2014 pour la période 2015-2018 ne prévoient pas seulement des mesures d'ajustement et des réformes structurelles, mais contiennent aussi des initiatives en faveur de la croissance et de l'innovation. La Finlande pourrait également tirer profit de la diversification de son approvisionnement énergétique, notamment parce qu'elle dépend d'une source unique d'approvisionnement en gaz.

- (15) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Finlande. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Finlande, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (16) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de la Finlande et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹⁰.
- (17) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Finlande et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 2, 4 et 5 ci-dessous.
- (18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. La Finlande devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que la Finlande s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à renforcer les mesures budgétaires pour 2014 eu égard à l'apparition d'un écart par rapport à l'objectif à moyen terme; en 2015 et au-delà, à respecter l'objectif à moyen terme comme prévu et à veiller à ce que le critère de la dette soit respecté, tout en poursuivant une politique budgétaire propice à la croissance; à mettre rapidement en œuvre les réformes prévues dans le programme de politique structurelle, ainsi que le plafonnement des dépenses de l'administration et le plan budgétaire pour la période 2015-2018 afin de réduire l'écart de viabilité budgétaire et de renforcer les conditions de la croissance;
2. à assurer la mise en œuvre effective de la réforme administrative en cours concernant la structure des municipalités et les services sociaux et de soins de santé, afin d'améliorer le rapport coût-efficacité de la fourniture des services publics;

¹⁰ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

3. à améliorer l'utilisation de tout le potentiel de main-d'œuvre sur le marché du travail, notamment en augmentant le taux d'emploi et l'employabilité des travailleurs âgés, en réduisant les possibilités de sortie anticipée et en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie; à améliorer les perspectives des jeunes et des chômeurs de longue durée sur le marché du travail, en mettant particulièrement l'accent sur la formation professionnelle et les mesures d'activation ciblées;
4. à poursuivre les efforts déployés en vue de renforcer la concurrence sur les marchés des produits et des services, en particulier dans le secteur du commerce de détail, en mettant en œuvre le programme en faveur d'une concurrence saine, y compris les modifications de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction en vue de la rendre plus propice à une concurrence saine;
5. à continuer de stimuler sa capacité à proposer des produits et des services novateurs et à donner naissance à des entreprises à forte croissance innovantes dans un environnement en mutation rapide, et à poursuivre la diversification de son industrie, en particulier en mettant en place des mesures d'incitation pour investir en Finlande et en facilitant davantage l'entrée des entreprises de taille modeste sur les marchés d'exportation; à intensifier le développement de l'interconnexion du réseau gazier avec l'Estonie.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*