



Bruxelles, le 5.6.2019  
COM(2019) 526 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2019 et portant avis  
du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2019**

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

### **concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2019**

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 économiques<sup>1</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux, dont l'adoption a été proclamée par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Finlande n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Finlande devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 3 et 4 ci-dessous. En particulier, le fait d'orienter la politique économique liée aux investissements vers les domaines spécifiés contribuera à satisfaire à la deuxième recommandation concernant la zone euro relative au soutien des investissements, et les mesures destinées à contenir l'endettement des ménages contribueront à donner suite à la quatrième recommandation concernant la zone euro relative à la réduction de la dette privée.
- (3) Le rapport 2019 pour la Finlande<sup>2</sup> a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Finlande dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la Finlande avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 4 avril 2019, la Finlande a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil<sup>3</sup>, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique<sup>4</sup>.
- (6) La Finlande relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019 qui a été soumis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, par le précédent gouvernement peu de temps avant les élections générales organisées en avril, le gouvernement prévoit un solde nominal de -0,3 % du PIB en 2019, contre 0,7 % du PIB en 2018. Selon le gouvernement, le solde devrait s'améliorer et passer à 0 % en 2020, puis se détériorer de nouveau et atteindre -0,1 % en 2021 et -0,3 % en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé<sup>5</sup>, l'objectif budgétaire à moyen terme correspondant à un déficit structurel de 0,5 % du PIB devrait continuer d'être dépassé tout au long de la période

---

<sup>2</sup> SDW(2019) 1025 final.

<sup>3</sup> Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>5</sup> Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

du programme, en tenant compte des écarts autorisés en 2019 liés à la mise en œuvre des réformes structurelles, pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Le ratio de la dette publique au PIB, qui a culminé à 63,4 % en 2015, est retombé à 58,9 % en 2018. Selon le programme de stabilité pour 2019, il continuera à diminuer pour s'établir à 57,4 % du PIB en 2021. Il devrait augmenter de nouveau et atteindre 57,7 % du PIB en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires apparaît globalement plausible. Les principaux risques qui pèsent sur les projections budgétaires sont liés au coût du vieillissement de la population, qui pourrait être plus élevé que prévu, et à la hausse de l'inflation.

- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la Finlande d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme en 2019, en tenant compte des écarts autorisés liés à la mise en œuvre des réformes structurelles, pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominale maximum des dépenses publiques primaires nettes<sup>6</sup> de 2,9 % en 2019, correspondant à une détérioration autorisée du solde structurel de 0,2 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, la Finlande devrait avoir atteint son objectif à moyen terme en 2019, en tenant compte des écarts autorisés liés à la clause des réformes structurelles.
- (8) En 2020, dans la perspective d'un écart de production prévu de 0,8 %, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 1,9 %, ce qui correspond à l'ajustement structurel de 0,5 % du PIB découlant de la matrice d'exigences arrêtée d'un commun accord au titre du pacte de stabilité et de croissance. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Finlande pourrait s'écarter quelque peu de cet objectif en 2020. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que la Finlande devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et qu'elle doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires pour garantir le respect des dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2020.
- (9) En raison du vieillissement de la population et de la diminution de la population active, les dépenses de retraites, de santé et, en particulier, de prestations sociales (soins de longue durée) devraient augmenter au cours des prochaines décennies. Selon le rapport 2018 sur la viabilité des finances publiques, la hausse prévue des coûts liés au vieillissement de la population nécessiterait un assainissement budgétaire à hauteur de 2 % du PIB pour stabiliser le ratio de la dette au PIB à long terme. La réforme des pouvoirs régionaux, ainsi que la réforme des services sociaux et de soins de santé, qui visent à traiter ces problèmes, à garantir l'égalité d'accès et à réduire les temps d'attente, ont été rejetées par le Parlement finlandais, le 7 mars 2019. Le taux des besoins médicaux non satisfaits auto-déclarés est supérieur à la moyenne de l'Union. En particulier, les personnes qui ne font pas partie de la population active ont des difficultés à obtenir les traitements médicaux dont elles ont besoin, en raison de longues listes d'attente.

---

<sup>6</sup> Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de 4 ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes au titre de la loi sont prises en compte. Les mesures ponctuelles en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses sont déduites.

- (10) Dans un contexte de réduction de la population en âge de travailler et d'augmentation du nombre de postes vacants, le marché de l'emploi se resserre. Dans le même temps, les taux d'activité et d'emploi sont plus faibles en Finlande que dans les autres pays nordiques et le chômage structurel se maintient à 7 % en 2018. Ce chiffre reflète en partie des trappes à l'inactivité et au chômage, qui empêchent une meilleure utilisation de la main-d'œuvre. La complexité du système de prestations sociales et la possibilité de combiner différents types de prestations figurent parmi les principaux obstacles au retour à l'emploi. Ces prestations diminuent puis sont supprimées rapidement lorsque les revenus augmentent, ce qui engendre le risque que la reprise du travail ne soit pas suffisamment rémunératrice. L'incertitude quant au montant des prestations qui seront versées et le délai nécessaire à leur rétablissement réduisent l'attrait du travail à durée déterminée ou à temps partiel. L'expérience de l'instauration d'un revenu de base, dont les premiers résultats ont été publiés en février 2019, fournit un certain nombre d'informations pour réviser le système de sécurité sociale, en combinant plus efficacement les prestations sociales avec les revenus.
- (11) Des investissements dans l'inclusion active, en particulier des groupes les plus éloignés du marché du travail, sont nécessaires pour augmenter le taux de participation, à l'heure où les taux d'activité et d'emploi sont proches de ceux d'avant la crise. Des réformes de grande envergure destinées à stimuler la participation au marché du travail pourraient ouvrir de meilleures perspectives d'emploi à certains groupes. Ceux-ci englobent les personnes issues de l'immigration, les femmes en âge de procréer, les hommes peu qualifiés, les personnes présentant une capacité de travail partielle et les personnes handicapées. Certains services proposés aux chômeurs et aux inactifs sont disséminés entre des autorités et des prestataires distincts. Pour aider ces groupes à rejoindre le marché du travail et à y rester, il est nécessaire de mettre en place des services et des politiques d'activation et de réinsertion adéquats et intégrés. Les responsabilités familiales de longue durée endossées par les femmes contribuent à l'écart entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de rémunération. Le gouvernement a lancé un processus de réforme du congé familial, mais il ne l'a pas mené à terme.
- (12) En cette période d'évolution démographique et technologique, il est indispensable de garantir l'offre de main-d'œuvre pour stimuler une croissance durable et inclusive en Finlande. Investir dans les compétences, en particulier celles qui sont pertinentes pour le marché du travail, aiderait à relever les défis soulevés par l'évolution structurelle de l'économie. L'évolution technologique nécessite d'assurer la formation et la reconversion continues de la main-d'œuvre, en mettant en place des modes d'apprentissage souples, notamment en ce qui concerne l'éducation, l'apprentissage et la formation des adultes. Cette approche devrait augmenter la mobilité de la main-d'œuvre, réduire les inadéquations entre l'offre et la demande de compétences et contribuer à répondre aux besoins futurs du marché du travail.
- (13) La Finlande risque de ne pas atteindre l'objectif de recyclage des déchets municipaux de 50 % d'ici à 2020. En particulier, de plus en plus de déchets municipaux sont incinérés (60 % en 2017, contre 55 % en 2016).
- (14) Alors que les dépenses publiques en matière de recherche et de développement se stabilisent, les investissements privés dans ce secteur ont connu la plus forte baisse de tous les États membres depuis 2009. Malgré une amélioration de la situation macroéconomique au cours des dernières années, les investissements du secteur privé dans la recherche et le développement ne sont pas encore rétablis. Il est essentiel d'intensifier les investissements dans ce domaine pour que les changements structurels

favorisent les secteurs économiques à forte intensité de connaissances et renforcent le potentiel de croissance à long terme. Par ailleurs, la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur et le secteur privé reste l'une des principales entraves pour stimuler les innovations et les mettre sur le marché.

- (15) La dispersion de la population et les goulets d'étranglement dans le secteur des transports peuvent constituer un obstacle à la mobilité pour trouver un emploi. Des investissements stratégiques dans les infrastructures de transport peuvent améliorer la mobilité de la main-d'œuvre et renforcer ainsi le fonctionnement des marchés du travail. Par ailleurs, les coûts de transport ayant une incidence relativement élevée sur le prix final des produits en Finlande par rapport à d'autres États membres de l'UE, l'interconnexion des infrastructures pourrait améliorer l'accès aux marchés étrangers.
- (16) Des investissements stratégiques destinés à décarboner les secteurs énergivores et le secteur des transports aideraient à atteindre les objectifs économiques et climatiques à long terme. La Finlande est à la pointe de l'innovation dans le domaine des énergies propres et des dépenses de recherche et de développement qui lui sont consacrées par le secteur privé. L'augmentation des investissements dans certains de ses programmes relatifs aux énergies propres d'ici à 2021, conformément à ses engagements, permettrait à la Finlande de remplir ses objectifs en matière de neutralité carbone. Outre les objectifs ambitieux de la Finlande concernant l'augmentation de la part des biocarburants, l'électrification constitue une solution présentant un bon rapport coût-efficacité pour décarboner le secteur des transports, étant donné la décarbonisation avancée dans la production d'électricité.
- (17) Les faibles taux d'intérêt et l'amélioration des perspectives économiques ont augmenté le volume global des crédits, en particulier ceux octroyés par des sociétés de logement (qui offrent une forme distincte d'accès à la propriété). Par ailleurs, les crédits à la consommation sont en augmentation rapide, et une part croissante de ces financements est fournie par des banques étrangères, des établissements financiers autres que des établissements de crédit et des entreprises de prêts de petits montants, ainsi que sous la forme de prêts de pair à pair. L'endettement des ménages se maintient donc à un niveau historiquement élevé (67 % du PIB en 2017). Cet endettement est essentiellement à taux variable, ce qui représente un risque si les taux d'intérêt augmentent à moyen terme. L'autorité finlandaise de surveillance financière a pris un certain nombre de mesures pour contenir l'aggravation de l'endettement des ménages. Cependant, aucun désendettement actif n'est attendu à court terme, en particulier parce que les taux d'intérêt restent faibles et que la confiance des consommateurs demeure relativement forte.
- (18) Pour l'heure, la Finlande ne dispose pas d'un registre du crédit complet (c.-à-d. recueillant des informations positives et négatives sur les débiteurs) couvrant ses principales banques, ce qui est de nature à empêcher les banques de disposer d'une vue d'ensemble claire de l'endettement global des ménages. Des travaux préparatoires en vue de constituer un tel registre ont été effectués l'an dernier.
- (19) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait permettre de traiter certaines des lacunes relevées dans les recommandations, notamment dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport sur la Finlande<sup>7</sup>. La Finlande pourrait ainsi tirer le meilleur parti de ces fonds dans les secteurs concernés, en tenant compte des disparités régionales.

---

<sup>7</sup> SDW(2019) 1025 final.

- (20) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Finlande, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Finlande les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Finlande, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (21) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis<sup>8</sup> est reflété en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.
- (22) À la lumière de ce bilan, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que la Finlande s'attache, en 2019 et 2020, à:

1. veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,9 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB; accroître le rapport coût-efficacité des services sociaux et de soins de santé, ainsi que l'égalité d'accès à ces services;
2. améliorer les incitations à accepter du travail, ainsi que les compétences et l'inclusion active, notamment grâce à des services bien intégrés en faveur des chômeurs et des inactifs;
3. axer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et l'innovation, la transition vers une économie à faible intensité de carbone et la transition énergétique, ainsi que le transport durable, en tenant compte des disparités régionales;
4. renforcer la surveillance de l'endettement des ménages et mettre en place le registre du crédit.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*  
*Le président*

---

<sup>8</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.