

Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 526 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2020 et portant avis
du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2020**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2020

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 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 17 décembre 2019, la Commission a adopté la stratégie annuelle pour une croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2020 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux, proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le 17 décembre 2019, 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'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire 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.
- (2) Le rapport 2020 pour la Finlande² a été publié le 26 février 2020. Il évaluait les progrès accomplis par la Finlande dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019³, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par la Finlande pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² SWD(2020) 525 final.

³ JO C 301 du 5.9.2019, p. 117.

- (3) Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a officiellement déclaré que la COVID-19 constituait une pandémie. Il s'agit d'une urgence de santé publique grave pour les citoyens, les sociétés et les économies, qui met à rude épreuve les systèmes de santé nationaux, perturbe les chaînes d'approvisionnement mondiales, rend les marchés financiers plus volatils, génère des chocs sur la demande des consommateurs et a un impact négatif dans divers secteurs. Elle menace l'emploi des personnes, leurs revenus et l'activité des entreprises. Elle a provoqué un choc économique majeur qui a déjà de graves répercussions dans l'Union européenne. Le 13 mars 2020, la Commission a adopté une communication⁴ appelant à une réaction économique coordonnée à la crise, associant tous les acteurs aux niveaux national et de l'Union.
- (4) Plusieurs États membres ont déclaré l'état d'urgence ou pris des mesures d'urgence. Toute mesure d'urgence devrait être strictement proportionnée, nécessaire, limitée dans le temps et conforme aux normes européennes et internationales. Elles devraient faire l'objet d'un contrôle démocratique et d'un contrôle judiciaire indépendant.
- (5) Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance⁵. La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission partageait avec le Conseil son point de vue selon lequel, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions actuelles permettent l'activation de la clause dérogatoire générale. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité des finances publiques à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte.
- (6) Il est nécessaire de continuer à agir pour limiter et maîtriser la propagation de la pandémie, renforcer la résilience des systèmes de santé nationaux, atténuer les conséquences socio-économiques grâce à des mesures de soutien aux entreprises et aux ménages et offrir des conditions sanitaires et de sécurité sur le lieu de travail qui permettent la reprise de l'activité économique. L'Union devrait utiliser pleinement les différents outils dont elle dispose pour appuyer les efforts des États membres dans ces domaines. Dans le même temps, l'Union et ses États membres devraient travailler de concert afin de préparer les mesures nécessaires pour revenir à un fonctionnement normal de nos sociétés et de nos économies et à une croissance durable, en y intégrant notamment la transition écologique et la transformation numérique, et en tirant tous les enseignements de la crise.

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

- (7) La crise liée à la COVID-19 a mis en lumière la flexibilité qu'offre le marché unique pour ce qui est de s'adapter à des situations extraordinaires. Toutefois, afin de garantir une transition rapide et sans encombre vers la phase de reprise et la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs, il conviendra de mettre fin aux mesures exceptionnelles qui empêchent le fonctionnement normal du marché unique dès qu'elles ne seront plus indispensables. La crise actuelle a mis en évidence la nécessité d'élaborer des plans de préparation aux crises dans le secteur de la santé, prévoyant notamment l'amélioration des stratégies d'achat, la diversification des chaînes d'approvisionnement et la constitution de réserves stratégiques de fournitures essentielles. Il s'agit là d'éléments essentiels pour l'élaboration de plans plus vastes de préparation aux crises.
- (8) Le législateur de l'Union a déjà modifié les cadres législatifs applicables⁶ afin de permettre aux États membres de mobiliser toutes les ressources non utilisées des Fonds structurels et d'investissement européens pour contrer les effets exceptionnels de la pandémie de COVID-19. Ces modifications offriront une flexibilité supplémentaire, et simplifieront et rationaliseront les procédures. Afin d'alléger les pressions exercées sur les flux de trésorerie, les États membres peuvent également bénéficier d'un taux de cofinancement de 100 % à partir du budget de l'Union pour l'exercice 2020-2021. La Finlande est encouragée à exploiter pleinement ces possibilités pour aider les particuliers et les secteurs les plus touchés par ces difficultés.
- (9) Les conséquences socio-économiques de la pandémie risquent d'être réparties de manière inégale entre les secteurs et les régions en raison de profils de spécialisation différents. Cela entraîne un risque d'accroissement des disparités en Finlande. La situation actuelle, à laquelle s'ajoute le risque de voir le processus de convergence entre les États membres se fissurer temporairement, appelle des actions ciblées.
- (10) Le 30 avril 2020, la Finlande a présenté son programme national de réforme pour 2020 et son programme de stabilité pour 2020. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués simultanément.
- (11) La Finlande relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions en matière de dette.
- (12) Dans son programme de stabilité pour 2020, le gouvernement prévoit que le solde nominal se détériorera, passant d'un déficit de 1,1 % du PIB en 2019 à un déficit de 7,2 % du PIB en 2020. Le déficit devrait diminuer pour s'établir à 4,0 % du PIB en 2021. Après avoir atteint 59,4 % du PIB en 2019, le ratio du solde des administrations publiques au PIB devrait augmenter pour atteindre 69,1 % en 2020, selon le programme de stabilité pour 2020. Les perspectives macroéconomiques et budgétaires sont affectées par une grande incertitude en raison de la pandémie de COVID-19.

⁶ Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus) (JO L 99 du 31.3.2020, p. 5) et règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013 et (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID- 19 (JO L 130 du 24.4.2020, p. 1).

- (13) En réaction à la pandémie de COVID-19, et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union, la Finlande a adopté des mesures budgétaires pour accroître la capacité de son système de santé, contenir la pandémie et apporter un soulagement aux personnes et aux secteurs qui ont été particulièrement affectés. Selon le programme de stabilité pour 2020, ces mesures budgétaires représentaient 1,7 % du PIB. Ces mesures comprennent à la fois les dépenses d'urgence pour la protection de la santé et de l'ordre public et les mesures de soutien aux entreprises et aux travailleurs. En outre, la Finlande a annoncé des mesures qui, bien qu'elles n'aient pas d'incidence budgétaire directe, contribueront à soutenir la liquidité des entreprises, qui, selon les estimations des programmes de stabilité de 2020, représentent 5 % du PIB. Ces mesures comprennent des garanties de prêts pour les entreprises, ciblant principalement les PME, ainsi que des régimes de garantie spécifiques pour Finnair et les compagnies maritimes assurant la sécurité d'approvisionnement. En outre, d'autres mesures de renforcement des liquidités, ne figurant pas dans le programme de stabilité, ont été adoptées en Finlande, notamment des reports d'impôt pour l'impôt sur le revenu des sociétés. Ces mesures supplémentaires sont estimées à 15 % du PIB. Dans l'ensemble, les mesures prises par la Finlande sont conformes aux orientations définies dans la communication de la Commission sur une réponse économique coordonnée à la pandémie de COVID-19. La mise en œuvre intégrale de ces mesures, suivie d'un recentrage des politiques budgétaires sur la réalisation de positions budgétaires prudentes à moyen terme lorsque les conditions économiques le permettront, contribuera à préserver la viabilité des finances publiques à moyen terme.
- (14) D'après les prévisions du printemps 2020 de la Commission dans l'hypothèse de politiques inchangées, le solde des administrations publiques de la Finlande devrait s'établir à -7,4 % du PIB en 2020 et à -3,4 % en 2021. Le ratio de la dette publique devrait atteindre 69,4 % du PIB en 2020 et 69,6 % en 2021.
- (15) Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité, en raison du dépassement projeté du seuil de déficit de 3 % du PIB de la Finlande en 2020. Dans l'ensemble, l'analyse suggère que le critère du déficit, tel que défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, est non rempli.
- (16) En réponse à la crise, la Finlande a pris des mesures globales pour soutenir son système de santé et son économie. Par exemple, le gouvernement finlandais a adopté plusieurs budgets supplémentaires et a décidé d'améliorer la sécurité de l'emploi des salariés, tandis que les conditions d'octroi des allocations de chômage ont été assouplies. L'accès aux prestations de chômage a été facilité pour les travailleurs indépendants et les entrepreneurs. Les mesures relevant de la sécurité sociale s'élèvent à 1,6 milliard d'EUR. Des subventions directes aux entreprises d'un montant de 1 milliard d'EUR ont été prévues, en plus d'une enveloppe de 10 milliards d'EUR en prêts garantis par l'État. Le gouvernement a temporairement réduit de 2,6 points de pourcentage la contribution de l'employeur au régime de pension et a alloué au moins 1 milliard d'EUR à un ensemble de mesures de soutien des municipalités. L'autorité finlandaise de surveillance financière a abaissé les exigences en matière de fonds propres des établissements de crédit finlandais en supprimant le coussin pour le risque systémique et en ajustant les exigences spécifiques aux établissements de crédit. Le gouvernement a nommé un groupe de travail dirigé par le ministère des finances et le ministère des affaires sociales et de la santé afin de préparer la stratégie de sortie de la crise de la COVID-19 de la Finlande. Début mai, le gouvernement a adopté un plan de sortie graduelle s'appuyant sur le premier rapport du groupe de travail. Le groupe de

travail proposera de nouvelles mesures appropriées pour faire face aux conséquences sanitaires, sociales et économiques de la crise. Les partenaires sociaux, les municipalités, la société civile et les organisations de protection de l'environnement ont été consultés.

- (17) Si la Finlande a montré qu'elle était généralement prête à faire face à la crise de la COVID-19, son système de santé pourrait bénéficier d'une plus grande résilience. Les districts hospitaliers ont dû redistribuer le personnel médical pour traiter les patients atteints du coronavirus et déroger aux délais légaux précédemment établis pour les soins de santé non urgents. Le système actuel de services de santé fournis par différents prestataires a conduit à une densité inégale des professionnels de la santé dans tout le pays. Le problème de la fragmentation de la prestation de services et de l'inégalité d'accès aux services sociaux et de soins de santé primaires devrait subsister après la crise, en particulier pour les chômeurs et les retraités, y compris les personnes handicapées. Avec l'augmentation du chômage en raison de la crise de la COVID-19, il convient de mettre l'accent sur l'amélioration de l'égalité d'accès aux soins de santé primaires, tant à court qu'à moyen terme. À moyen terme, il demeure important de poursuivre les plans de réforme sociale et sanitaire envisagés par les gouvernements finlandais successifs, d'autant plus qu'ils préparent la Finlande à des changements démographiques profonds et qu'ils aideraient le pays à maintenir à l'avenir la qualité de son système de santé tout en améliorant son accessibilité. La viabilité à long terme des finances publiques de la Finlande continue d'être menacée en raison de la hausse prévue des coûts liés au vieillissement de la population, en particulier des soins sociaux et de santé.
- (18) Selon les prévisions de la Commission, le chômage devrait augmenter pour atteindre 8,3 % en 2020 et redescendre à 7,7 % en 2021. Des mesures efficaces à court et à moyen terme, élaborées en étroite coopération avec les partenaires sociaux, sont nécessaires pour freiner l'augmentation du taux de chômage et réintégrer sur le marché du travail les personnes ayant perdu leur emploi en raison de la crise de la COVID-19. Ces efforts devraient également soutenir les groupes exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale, tels que les personnes peu qualifiées, les personnes handicapées, les personnes disposant d'une capacité de travail partielle et les personnes issues de l'immigration. La Finlande a mis en place des régimes de chômage partiel qui ont mis de nombreux salariés en disponibilité. Des politiques actives du marché du travail, y compris des mesures de mise à niveau des compétences et de reconversion professionnelle, pourraient garantir une réinsertion rapide et durable sur le marché du travail. Les salaires subventionnés pourraient être ciblés et assortis d'une formation et d'un suivi par les services publics de l'emploi. La reconversion et le renforcement des compétences sont essentiels au maintien de l'employabilité de la main-d'œuvre dans une économie de plus en plus numérique et verte. La réforme de la formation continue pourrait contribuer à répondre à la nécessité d'améliorer les compétences des adultes, y compris les personnes peu qualifiées, dans des secteurs pertinents du marché du travail, tels que le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Afin de doter le marché des compétences nécessaires en période de changements démographiques et technologiques, il sera important de maintenir l'adéquation de l'éducation au marché du travail, notamment en assurant un nombre suffisant de places universitaires, conformément à la prévision de l'emploi pour chaque secteur et chaque région. Pour éviter d'aggraver la situation socio-économique des groupes les plus vulnérables à la suite de la crise de la COVID-19, il sera essentiel de remédier à la fracture numérique, en particulier pour faire en sorte que les apprenants défavorisés aient accès à une éducation de qualité. Le système

d'allocations complexe crée des obstacles à l'accès au marché du travail. Afin d'encourager l'adoption du chômage partiel et du travail à temps partiel, le registre des revenus contenant des informations en temps réel sur les salaires et les prestations devrait être mis en œuvre de manière efficace, parallèlement à une accélération des délais de traitement des prestations de sécurité sociale. À moyen terme, il sera important pour la Finlande de réformer le système de prestations sociales afin de stimuler l'emploi et de préparer le système de protection sociale du pays pour l'avenir.

- (19) Aider les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), à rester à flot pendant la crise est essentiel pour stimuler l'économie après la levée des mesures de confinement actuellement en place. Le soutien temporaire en liquidités sous la forme de prêts, de subventions et de garanties pourrait aider les entreprises durant cette période d'incertitude élevée et de recettes nettement inférieures. Lors de la conception et de la mise en œuvre de ces mesures, il convient de tenir compte de la résilience du secteur bancaire.
- (20) Pour favoriser la reprise économique, il sera important d'avancer les projets d'investissement public parvenus à maturité et de promouvoir l'investissement privé, y compris au moyen de réformes pertinentes. L'investissement en Finlande reste inférieur à la moyenne de l'UE pour les catégories qui soutiennent le plus la croissance de la productivité, notamment l'investissement dans les équipements et dans la propriété intellectuelle. Cela peut limiter le potentiel de croissance à long terme du pays et peser sur sa compétitivité et sa reprise. Un investissement plus important en recherche et développement est essentiel pour favoriser les secteurs économiques à forte intensité de connaissances et renforcer le potentiel de croissance à long terme. L'évolution prévue vers la neutralité climatique d'ici 2035, qui se reflète également dans le plan national finlandais pour l'énergie et le climat, nécessitera des investissements importants, en particulier dans les réseaux d'électricité et dans les transports durables. Un nouveau système de transport national pour 2021 est en cours d'élaboration sous la direction d'un groupe de pilotage parlementaire. Dans un contexte de préoccupations sanitaires, environnementales, régionales et de productivité, des efforts continus sont nécessaires pour déployer le haut débit et améliorer d'autres infrastructures numériques, en vue de rationaliser la logistique et de maintenir l'activité économique dans les zones reculées. La programmation du Fonds pour une transition juste pour la période 2021-2027 pourrait aider la Finlande à résoudre certaines difficultés posées par la transition vers une économie neutre pour le climat, en particulier dans les territoires couverts par l'annexe D du rapport sur le pays⁷. Cela permettrait à la Finlande de tirer le meilleur parti de ce fonds.
- (21) L'évaluation nationale des risques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent de la Finlande est actuellement obsolète et sera mise à jour en 2020. L'autorité finlandaise de surveillance financière a récemment amélioré sa capacité de surveillance. Toutefois, les effectifs restent insuffisants et l'approche «fondée sur les risques» appliquée à la surveillance n'est pas encore correctement appliquée. Bien que plusieurs cas de violations présumées aient fait l'objet d'une enquête, la mise en place d'une politique de sanctions dissuasives demeure un autre domaine prioritaire. Le signalement des transactions suspectes a fortement augmenté au cours des derniers mois et les outils au sein de la cellule de renseignement financier semblent insuffisants pour analyser ces informations. L'échange d'informations entre la cellule de renseignement financier et l'autorité de surveillance financière reste insuffisant.

⁷

SWD(2020) 525 final.

- (22) Si les présentes recommandations portent principalement sur les mesures à prendre pour atténuer les répercussions socio-économiques de la pandémie et faciliter la reprise économique, les recommandations par pays de 2019 adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019 envisageaient également des réformes essentielles pour surmonter les difficultés structurelles à moyen et long terme. Ces recommandations restent d'actualité et continueront de faire l'objet d'un suivi tout au long du cycle annuel du Semestre européen de l'année prochaine. Cela vaut également pour les recommandations relatives aux politiques économiques liées aux investissements. Ces dernières devraient être prises en considération pour la programmation stratégique du financement de la politique de cohésion après 2020, y compris en ce qui concerne les mesures d'atténuation et les stratégies de sortie de la crise actuelle.
- (23) Le Semestre européen fournit le cadre pour la coordination continue des politiques économiques et de l'emploi au sein de l'Union, laquelle peut contribuer à une économie durable. Les États membres ont fait le point sur les progrès accomplis sur la voie des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies dans leurs programmes nationaux de réforme pour 2020. En veillant à la mise en œuvre intégrale des recommandations ci-dessous, la Finlande contribuera à l'accomplissement de progrès en vue de réaliser les ODD et à l'effort commun visant à garantir une durabilité compétitive dans l'Union.
- (24) Une coordination étroite entre les économies au sein de l'Union économique et monétaire est essentielle pour parvenir à une reprise rapide à la suite des répercussions économiques de la COVID-19. En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et à la lumière des orientations politiques de l'Eurogroupe, la Finlande devrait veiller à ce que ses politiques restent cohérentes avec les recommandations pour la zone euro et coordonnées avec celles des autres États membres de la zone euro.
- (25) Dans le cadre du Semestre européen 2020, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Finlande, qu'elle a publiée dans son rapport 2020 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2020 et le programme national de réforme pour 2020, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Finlande les années précédentes. 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 degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (26) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2020 et son avis⁸ transparaît en particulier dans la recommandation 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Finlande s'attache, en 2020 et 2021:

1. à prendre, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et soutenir la reprise; lorsque les conditions économiques le permettent, à mener des politiques budgétaires visant à réaliser des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements; à remédier à la pénurie de professionnels de la santé pour renforcer la résilience du système de santé et améliorer l'accès aux services sociaux et de santé;

⁸ Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

2. à renforcer les mesures de soutien à l'emploi et les politiques actives du marché du travail;
3. à prendre des mesures pour fournir des liquidités à l'économie réelle, en particulier aux petites et moyennes entreprises; à avancer les projets d'investissement public parvenus à maturité et à promouvoir l'investissement privé pour favoriser la reprise économique; à concentrer les investissements sur la transition verte et numérique, en particulier pour ce qui est de la production et de l'utilisation propres et efficaces de l'énergie, des infrastructures durables et efficaces ainsi que de la recherche et de l'innovation;
4. à garantir une surveillance et une mise en œuvre effectives du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*