



Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 425 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2018

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 européenne²,

vu les résolutions du Parlement européen³,

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2018 de coordination des politiques économiques. L'examen annuel de la croissance tenait dûment compte du socle européen des droits sociaux, proclamés par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités qu'il définit ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a aussi 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 également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 425 final.

³ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits 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 politique économique de la zone euro, telle que traduite dans les recommandations énoncées ci-dessous, et notamment au point 3.
- (3) Le rapport 2018 pour la Finlande⁴ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Finlande dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 13 avril 2018, la Finlande a présenté son programme national de réforme pour 2018 et son programme de stabilité pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵, 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 structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁶.
- (6) La Finlande relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et elle est soumise aux dispositions en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2018, le gouvernement prévoit un solde nominal de -0,6 % du PIB en 2018, inchangé par rapport à l'année précédente. Selon le gouvernement, le solde nominal devrait s'améliorer en 2019, pour devenir légèrement excédentaire en 2020 et 2021. L'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, a été atteint en 2017. Cependant, le déficit structurel recalculé⁷ devrait être légèrement plus important en 2018 et 2019, où il atteindrait 0,6 % du PIB, pour décroître par la suite. Le ratio de la dette publique au PIB a culminé à 63,6 % en 2015, avant de retomber à 61,4 % en 2017. Selon le programme de stabilité pour 2018, il continuera à diminuer pour s'établir à 56,7 % du PIB en 2021. Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires apparaît globalement plausible. Les principaux risques qui pèsent sur les projections budgétaires sont liés aux coûts initiaux de la réforme planifiée des services sociaux et de santé, qui pourraient être plus élevés que prévu.

⁴ SWD(2018) 224 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

- (7) Le programme de stabilité pour 2018 rappelle que les coûts liés à l'afflux exceptionnel de réfugiés ont augmenté et que l'impact budgétaire a été important en 2015 et 2016. Selon le programme de stabilité pour 2017, ces coûts devaient baisser de 0,15 % du PIB cette année-là. Mais ce chiffre n'a pas été confirmé dans le programme de stabilité pour 2018, et la Commission n'en a donc pas tenu compte. En outre, pour 2017, la Finlande a obtenu le droit de s'écarter temporairement, à hauteur de 0,5 % du PIB, de sa trajectoire d'ajustement requis en direction de son objectif budgétaire à moyen terme, au titre des réformes structurelles majeures mises en œuvre, en particulier la réforme des retraites de 2017 et le pacte de compétitivité, qui auront une incidence positive sur la soutenabilité à long terme des finances publiques. En 2017, la Finlande a eu aussi droit à un écart temporaire de 0,1 % du PIB, visant à tenir compte des dépenses nationales d'investissement dans des projets cofinancés par l'Union. Pour ce dernier écart, l'un des critères d'éligibilité est la non-diminution du montant total d'investissement public. Il ressort toutefois des dernières données disponibles pour 2017 que l'investissement public a reculé en 2017 par rapport à l'année précédente, tandis que, selon les estimations, l'investissement lié à des fonds de l'Union est resté stable. Il s'ensuit que la Finlande n'est plus considérée comme ayant droit, pour 2017, à un écart temporaire de 0,1 % du PIB au titre des dépenses nationales d'investissement dans des projets cofinancés par l'Union. Les écarts temporaires qui restent autorisés par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme sont reconduits de manière à couvrir une période de trois ans. Ces écarts temporaires au titre de la clause des circonstances exceptionnelles et de la clause des réformes structurelles s'élèveront à 0,67 % du PIB en 2018 et à 0,5 % du PIB en 2019.
- (8) Le 11 juillet 2017, le Conseil avait recommandé à la Finlande de veiller, en 2018, à limiter l'écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme à la dérogation liée à l'incidence budgétaire des circonstances exceptionnelles (accordée en 2016) et aux dérogations liées à la mise en œuvre des réformes structurelles et aux investissements (accordées en 2017), ce qui est compatible avec un taux de croissance nominale maximum des dépenses publiques primaires nettes de 1,9 % en 2018, correspondant à une détérioration autorisée du solde structurel de 0,1 % du PIB. D'après les prévisions du printemps 2018 de la Commission, il existe un risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement budgétaire en 2018. Néanmoins, du fait d'un résultat meilleur que prévu pour 2017, les projections tablent actuellement sur un écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme qui serait moins important que les dérogations autorisées au titre de la clause des circonstances exceptionnelles et de la clause des réformes structurelles. Si cela se confirme, l'évaluation ex post pour 2018 devrait en tenir compte.
- (9) En 2019, d'après les prévisions du printemps 2018 de la Commission, la Finlande devrait veiller à limiter l'écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme à la dérogation liée à l'incidence budgétaire de la mise en œuvre des réformes structurelles qui a été accordée en 2017, ce qui est compatible avec un taux de croissance nominale maximum des dépenses publiques primaires nettes de 2,9 %, correspondant à une détérioration autorisée du solde structurel de 0,2 % du PIB. Dans le scénario de politiques inchangées, la Finlande devrait satisfaire à cette exigence en 2019. Elle devrait également respecter le critère de réduction de la dette en 2018 et en 2019. Globalement, le Conseil estime que la Finlande doit se tenir prête à prendre de nouvelles mesures pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2018, mais devrait les respecter en 2019.

- (10) En raison du vieillissement de la population et de la diminution de la population active, les dépenses de retraites, de santé et de soins de longue durée devraient augmenter jusqu'à atteindre 27 % du PIB d'ici à 2030, contre 24 % du PIB en 2017. La réforme de l'administration et la réforme des services sociaux et de soins de santé actuellement en discussion au Parlement finlandais visent à contenir la croissance de ces dépenses. D'autres objectifs seraient de garantir l'égalité d'accès aux soins de santé et de réduire les délais d'attente pour les patients, notamment dans les zones défavorisées ou éloignées. Le taux des besoins médicaux non satisfaits auto-déclarés est supérieur à la moyenne de l'UE. En particulier, les personnes qui ne font pas partie de la population active éprouvent des difficultés à obtenir les traitements médicaux dont elles ont besoin. À compter de 2020, les services sociaux et de soins de santé en Finlande dépendront d'un nouvel échelon d'administration publique régionale, à savoir les comtés. Avec la réforme, les ressources seront regroupées au niveau des comtés, ce qui permettra de les utiliser plus efficacement. Le développement de l'utilisation des services électroniques et numériques devrait également accroître la productivité. Enfin, les services sociaux et de soins de santé primaires devraient être proposés par des centres sociaux et de santé à la fois publics et privés, grâce à quoi les patients devraient jouir d'une plus grande liberté de choix, tandis que la concurrence entre prestataires de services devrait générer des économies de coûts. Mais la réalisation de ces objectifs ambitieux dépendra aussi des choix arrêtés durant la phase de mise en œuvre de la réforme.
- (11) En 2017, le taux d'emploi, qui se situait à 74 % du total de la population en âge de travailler (de 20 à 64 ans), était relativement faible en Finlande par rapport aux autres pays nordiques. La participation au marché de l'emploi était également plus faible, en particulier chez les femmes, les hommes peu qualifiés et les personnes issues de l'immigration. En 2017, le taux de chômage structurel était élevé, avoisinant 7,5 % du total de la population active. En dépit des mesures récentes adoptées par les autorités finlandaises, le défi demeure, pour favoriser la croissance de l'emploi, de mettre en place plus d'incitations à accepter du travail et des politiques du marché du travail plus actives.
- (12) Les trappes à l'inactivité et au chômage continuent à faire obstacle à une utilisation plus extensive de la main-d'œuvre. Une importante trappe à l'inactivité résulte du système des prestations sociales et de la combinaison de différents types de prestations qu'il permet. L'aide sociale et l'aide au logement représentent une composante significative de cette trappe à l'inactivité. Ces prestations, comme d'autres prestations, diminuent puis sont supprimées très rapidement quand les revenus augmentent, ce qui crée le risque qu'accepter un travail n'en vaille financièrement pas assez la peine. On estime que la complexité de la réglementation des prestations sociales, conjuguée aux lourdeurs administratives, crée d'importantes trappes au chômage ou trappes bureaucratiques. 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. Enfin, malgré la reprise récente de la construction de nouveaux logements, le manque de logements abordables dans les centres de croissance constitue peut-être un obstacle supplémentaire à la mobilité de la main-d'œuvre. L'expérience en cours de l'instauration d'un revenu de base, dont les premiers résultats sont attendus en 2019, devrait fournir quelques éclairages pour la révision du système de sécurité sociale. Une réforme du système de congé parental est à l'étude, afin d'accroître le taux d'emploi des femmes en âge de procréer et de promouvoir l'égalité hommes-femmes. Le registre des revenus en temps réel qui est actuellement

en préparation pourrait être l'occasion d'améliorer l'efficacité des services publics et de calculer efficacement le niveau des prestations.

- (13) Les pratiques de fixation des salaires sont en train d'évoluer et de se réorienter vers la négociation sectorielle et locale. Cette évolution devrait permettre une plus grande différenciation salariale entre les entreprises, qui sont souvent confrontées à des contraintes très différentes, et garantir que la progression des salaires réels suit la croissance de la productivité, tout en soutenant mieux l'emploi. Les dernières conventions salariales, conclues fin 2017 et début 2018, offrent aux employeurs affiliés à une organisation patronale plus de possibilités de négocier au niveau local. Pour les employeurs non affiliés, certains obstacles persistent. De premiers résultats positifs ont été observés, puisqu'en l'état actuel des dernières négociations salariales, l'impact sur la compétitivité en matière de coûts serait globalement neutre. Dans la pratique, malgré l'absence d'une coordination formelle des conventions salariales, un modèle finlandais semble en train d'émerger, qui lie les hausses de salaires dans le secteur non marchand aux hausses convenues dans le secteur marchand.
- (14) Alors que l'activité et l'emploi reviennent progressivement à leurs niveaux d'avant la crise, l'assez faible employabilité des chômeurs et des inactifs est susceptible de devenir un problème majeur, qui pourrait ralentir la reprise du marché de l'emploi et, ce faisant, menacer la soutenabilité à long terme de la sécurité sociale finlandaise. La situation nécessite de mettre en place des services d'activation et de réinsertion adéquats et intégrés pour ces personnes. Dans le même temps, les ressources allouées aux services publics de l'emploi, et notamment aux activités de conseil, sont inférieures à la moyenne de l'UE. Les services proposés aux chômeurs, et en particulier à ceux d'entre eux dont les perspectives d'emploi sont plus faibles, sont éparpillés entre un grand nombre de prestataires distincts. Leur intégration ou leur meilleure coordination aiderait à établir une chaîne de services continue (un guichet unique pour les chômeurs et les inactifs). Des efforts soutenus sont nécessaires pour assurer la réinsertion sur le marché du travail des inactifs, et notamment de ceux qui se situent dans la tranche d'âge des 25-49 ans ou sont issus de l'immigration. La population immigrée pourrait partiellement compenser le déclin actuel de la population en âge de travailler, sous réserve d'être bien intégrée sur le marché de l'emploi et dans la société finlandaise. Enfin, les pénuries de main-d'œuvre augmentent, probablement sous l'effet des changements structurels en cours dans l'économie, comme le vieillissement démographique, ce qui suggère qu'il est nécessaire de continuer à investir dans l'éducation et la formation professionnelle des adultes, afin de favoriser la mobilité professionnelle et de réduire les inadéquations entre l'offre et la demande de compétences.
- (15) Le gouvernement a pris des mesures pour promouvoir l'esprit d'entreprise et les start-up et il a également amélioré l'offre de prêts et de garanties à l'exportation pour les petites et moyennes entreprises. En outre, les chômeurs ont désormais le droit de percevoir des allocations de chômage durant les premiers mois de création d'une entreprise. Ce dispositif, dont la courte durée peut limiter l'impact, a le plus de chances de porter des fruits s'il s'accompagne de formation et de coaching. Par ailleurs, la protection des entrepreneurs et des indépendants continue à présenter certaines faiblesses, et le risque de pauvreté relative des indépendants est élevé en Finlande
- (16) L'endettement des ménages se maintient à un niveau historiquement élevé (67 % du PIB en 2016). Cet endettement est essentiellement à taux variable, ce qui représente un risque si les taux d'intérêt devaient augmenter à moyen terme. 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'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 est forte. Par ailleurs, l'absence de registre du crédit empêche les banques de disposer d'une vue d'ensemble claire de l'endettement global des ménages.

- (17) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Finlande, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur le pays. Elle a également évalué son programme de stabilité pour 2018 et son programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données par la Finlande aux recommandations qui lui avaient été adressées les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable 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.
- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2018, et son avis⁸ se reflète en particulier dans la première recommandation ci-dessous,

RECOMMANDE que la Finlande s'attache en 2018 et 2019:

1. à atteindre son objectif budgétaire à moyen terme en 2019, compte tenu de la dérogation liée à la mise en œuvre des réformes structurelles, au titre de laquelle un écart temporaire est autorisé. à adopter et mettre en œuvre la réforme de l'administration, afin d'accroître l'efficacité des services sociaux et de soins de santé et d'améliorer l'égalité d'accès à ces services;
2. à améliorer les incitations à accepter du travail et à garantir l'offre de services adéquats et bien intégrés aux chômeurs et aux inactifs;
3. à renforcer la surveillance de l'endettement des ménages, notamment en mettant en place un registre du crédit.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

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