COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.5.2022
COM(2022) 611 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme 2022 de la Finlande et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2022

{SWD(2022) 611 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme 2022 de la Finlande et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2022

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) nº 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[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

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 règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3] établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience [a été] actualisée le [XX] juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

(2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de la volonté commune, réaffirmée lors du sommet social de Porto de mai 2021, de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 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[4]. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 5 avril 2022, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 14 mars 2022.

(3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, par exemple, par la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse particulièrement sur les ménages les plus vulnérables en situation de précarité énergétique ou exposés au risque de cette précarité. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire a été activée[5] pour la première fois, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.

(4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la concrétisation des priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre ou sur une partie non négligeable de celles-ci. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus des recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation du plan modifié.

---

4 Règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

5 Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

(5) La clause dérogatoire générale est active depuis mars 2020[6]. Dans sa communication du 3 mars 2021[7], la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). L'incertitude accrue et les risques importants à la baisse en ce qui concerne les perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, la hausse sans précédent des prix de l'énergie et les perturbations continues de la chaîne d'approvisionnement justifient l'extension de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2023.

(6) Conformément à l'approche adoptée dans l'avis du Conseil du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité pour 2021, la meilleure façon de mesurer l'orientation budgétaire est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19, mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme[8]. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national[9] (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

(7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication fournissant des orientations générales pour la politique budgétaire en 2023, visant à soutenir la préparation des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques[10]. La Commission a noté que, sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre semblerait approprié en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des effets d'entraînement éventuels entre les pays. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans

---

6 Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20 mars 2020, [COM(2020) 123 final].

7 Communication de la Commission au Conseil intitulée «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire», Bruxelles, 3 mars 2021, [COM(2021) 105 final].

8 Les estimations relatives à l'orientation budgétaire et à ses composantes figurant dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent les prévisions du printemps 2022 de la Commission. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

9 Non financées par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

10 Communication de la Commission au Conseil intitulée «Orientations en matière de politique budgétaire pour 2023», Bruxelles, 2 mars 2022, [COM(2022) 85 final].

leurs programmes de stabilité et de convergence. Elle s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à adapter ses orientations en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre fin mai 2022.

(8) En ce qui concerne les orientations budgétaires fournies le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, de l'incertitude accrue et des nouveaux risques à la baisse, ainsi que de la hausse de l'inflation par rapport aux prévisions d'hiver. Dans ce contexte, la réponse budgétaire doit être d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, et de soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables pour amortir l'impact de la hausse des prix de l'énergie et contribuer à limiter les pressions inflationnistes des effets secondaires au moyen de mesures ciblées et temporaires; la politique budgétaire doit rester souple afin de s'adapter à l'évolution rapide de la situation et être différenciée d'un pays à l'autre en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris en ce qui concerne l'exposition à la crise et l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

(9) Le 27 mai 2021, la Finlande a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 29 octobre 2021, le Conseil a adopté sa décision relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la Finlande. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que la Finlande a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

(10) Le 13 avril 2022, la Finlande a présenté son programme national de réforme pour 2022 et son programme de stabilité pour 2022, conformément au délai fixé à l'article 4 du règlement (CE) nº 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme 2022 tient également compte des rapports semestriels de la Finlande sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(11) La Commission a publié le rapport 2022 pour la Finlande[11] le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par la Finlande dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par la Finlande, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par la Finlande dans la mise en œuvre du socle européen des droits

[11] SWD(2022) 611 final.

sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(12) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE. Ce rapport examinait la situation budgétaire de la Finlande, dont la dette publique en 2021 dépassait la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité et ne respectait pas la référence d'ajustement du ratio de la dette. Le rapport a conclu que le critère de la dette n'était pas respecté. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission a considéré, dans le cadre de son évaluation de tous les facteurs pertinents, que le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette impliquerait un effort budgétaire concentré en début de période trop contraignant, qui risque de compromettre la croissance. Par conséquent, de l'avis de la Commission, le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette n'est pas justifié dans la situation économique exceptionnelle actuelle. Comme annoncé, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022 et réévaluera la pertinence de proposer d'ouvrir de telles procédures à l'automne 2022.

(13) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à la Finlande de prendre, en 2020 et 2021, toutes les mesures nécessaires, conformément à la clause dérogatoire générale, pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Il a également été recommandé à la Finlande, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en favorisant les investissements. En 2021, sur la base des données validées par Eurostat, le déficit public de la Finlande est passé de 5,5 % du PIB en 2020 à 2,6 % en 2021. La réponse apportée par la Finlande en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, tandis que les mesures d'aide d'urgence temporaires sont passées de 2,8 % du PIB en 2020 à 1,7 % en 2021. Les mesures prises par la Finlande en 2021 sont conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 étaient temporaires ou accompagnées par des mesures de compensation. D'après les données validées par Eurostat, la dette publique s'élevait à 65,8 % du PIB en 2021.

(14) Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme de stabilité pour 2022 est réaliste. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 1,5 % en 2022 et de 1,7 % en 2023. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel légèrement plus élevée, de 1,6 % en 2022 et de 1,7 % en 2023. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement s'attend à ce que le déficit nominal passe à 2,2 % du PIB en 2022 et à 1,7 % en 2023. La baisse enregistrée en 2022 reflète principalement la forte croissance de l'activité économique et la levée de la plupart des mesures d'urgence. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 66,2 % en 2022 et 66,9 % en 2023. Sur la base des mesures connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur un déficit public de 2,2 % et 1,7 % du PIB, respectivement, pour 2022 et 2023. Cette situation est conforme au déficit prévu dans le programme de stabilité pour 2022. Dans ses prévisions du printemps 2022, la Commission table sur un ratio de la dette publique au PIB similaire, de 65,9 % en 2022 et de 66,6 % en 2023.

Sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance potentielle du PIB à moyen terme (moyenne sur 10 ans) est estimée à 1,2 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle de la Finlande.

(15) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que les mesures d'aide d'urgence temporaires devraient passer de 1,7 % du PIB en 2021 à 0,2 % en 2022. Le déficit public subit l'effet des mesures adoptées pour contrer l'incidence économique et sociale de la hausse des prix de l'énergie, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, devraient représenter 0,1 % du PIB en 2022 et 0,0 % du PIB en 2023[12]. Ces mesures consistent principalement en des mesures fiscales temporaires (par exemple, déduction pour les frais de déplacement). Elles ont été annoncées comme temporaires. Toutefois, si les prix de l'énergie restaient élevés également en 2023, certaines d'entre elles pourraient être maintenues. Le déficit public subit également les coûts liés à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, devraient s'établir à 0,1 % du PIB en 2022 et à 0,2 % en 2023[13], ainsi que l'augmentation du coût des dépenses de défense de 0,3 % du PIB en 2022 et de 0,1 % du PIB en 2023.

(16) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, la Finlande[14] maintienne une orientation budgétaire favorable, notamment grâce à l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et qu'elle préserve les investissements financés au niveau national. Il a également recommandé à la Finlande de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la viabilité budgétaire à moyen terme, tout en renforçant les investissements afin de stimuler le potentiel de croissance.

(17) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission et des informations figurant dans le programme de stabilité de la Finlande pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être favorable (-0,6 % du PIB)[15]. La Finlande prévoit de continuer à soutenir la reprise en utilisant la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, comme le recommande le Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les

---

12 Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et les dépenses courantes, et, le cas échéant, des mesures relatives aux dépenses en capital.

13 Le nombre total de personnes déplacées en provenance d'Ukraine vers l'UE devrait progressivement atteindre 6 millions d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée en fonction de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la répartition réelle des personnes déplacées en provenance d'Ukraine dans l'ensemble de l'UE en mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, en tenant compte à la fois des transferts en espèces dont les personnes peuvent bénéficier et des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

14 Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 126).

15 Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE devrait augmenter de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,2 point de pourcentage en 2022[16]. Par conséquent, la Finlande prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet globalement neutre de 0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Il s'agit notamment de l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,1 % du PIB) ainsi que des coûts liés à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB).

(18) En 2023, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une orientation budgétaire de + 0,3 % du PIB, dans l'hypothèse de politiques inchangées[17]. Selon les projections, la Finlande devrait continuer à utiliser les subventions dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE devrait augmenter de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,1 point de pourcentage en 2023[18]. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet restrictif de 0,4 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Il s'agit notamment de l'incidence de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,1 % du PIB) et des coûts supplémentaires liés à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB).

(19) Dans le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait progressivement diminuer pour atteindre 1,4 % en 2024 et 1,8 % d'ici à 2025. Il devrait donc rester sous la barre des 3 % du PIB au cours de la période couverte par le programme. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter d'ici à 2025, en particulier avec une hausse à 68,0 % en 2024 et à 69,1 % en 2025. Sur la base de l'analyse de la Commission, les risques pesant sur la soutenabilité de la dette semblent moyens à moyen terme.

(20) Le système de sécurité sociale finlandais offre une couverture étendue et une protection efficace contre la pauvreté, mais il se caractérise également par une grande complexité et certaines inefficacités inhérentes, notamment pour ce qui est de combiner les revenus du travail et les prestations sociales et de lutter contre le chômage de longue durée. Une réforme globale de la sécurité sociale sera essentielle

---

16 Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,3 point de pourcentage du PIB.

17 Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

18 D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient entraîner un effet restrictif de 0,2 point de pourcentage du PIB.

pour rationaliser le système, accroître les incitations au travail tout en préservant la protection sociale et relever le taux d'emploi, conformément aux objectifs à long terme du gouvernement. Elle devrait accroître les recettes publiques issues de l'impôt sur le revenu et renforcer l'efficacité des dépenses de protection sociale, soutenant ainsi la viabilité des finances publiques. En 2020, une commission parlementaire spéciale a été chargée de concevoir la réforme d'ici à 2027. Elle a publié les résultats de ses travaux de recensement des problèmes en janvier 2022 et la prochaine étape consiste à mettre au point des solutions envisageables aux problèmes recensés et à proposer d'autres manières d'organiser la sécurité sociale. L'adoption d'une feuille de route du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale, fondée sur les travaux de la commission, devrait favoriser les progrès en matière de préparation de la réforme et ouvrir la voie à la mise en œuvre de cette dernière.

(21) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à la Finlande par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan. Le plan comprend en particulier la mise à jour de la loi sur le changement climatique ainsi que les réformes en cours de l'apprentissage continu, des soins de santé et du secteur social. Il comprend également des mesures destinées à stimuler l'emploi, ainsi que des mesures visant à renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et à soutenir la mise en place d'un registre positif des crédits.

(22) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de la Finlande devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en Finlande représentent 50,1 % de l'enveloppe totale du plan, contre 27,5 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera la Finlande à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

(23) La Commission a approuvé les documents de programmation de la politique de cohésion[19] pour la Finlande, à l'exception du Fonds pour une transition juste et du programme de la politique de cohésion pour les Îles Åland, le 5 mai 2022. Les Îles Åland ont présenté le programme de la politique de cohésion le 4 avril 2022. Conformément au règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du

[19] Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas. JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

24 juin 2021, la Finlande a tenu compte des recommandations par pays dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable pour améliorer l'efficacité du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion et maximiser sa valeur ajoutée, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds avec les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir les transitions écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

(24) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union européenne de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'UE sont recensés en dialogue avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.

(25) Alors que l'économie finlandaise est l'une des plus énergivores de l'UE, la Finlande s'est fixé pour objectif d'atteindre la neutralité carbone et de devenir la première société «providence» sans combustibles fossiles d'ici à 2035. L'énergie, l'industrie, les transports et le bâtiment sont les principaux secteurs qui devront contribuer à la réduction importante des émissions de gaz à effet de serre. Parmi les difficultés à surmonter pour atteindre cet objectif figurent un important déficit d'investissement privé et public ainsi que des investissements dans les énergies renouvelables différés en raison d'un retard dans le traitement des permis d'environnement. Selon les données de 2020, la Finlande dépend fortement de la Russie pour ses importations de gaz (67 %, contre 44 % dans l'UE), de pétrole (84 %, contre 26 % dans l'UE) et de charbon (55 %, contre 54 % dans l'UE)[20]. Toutefois, l'économie finlandaise n'a qu'une dépendance limitée à l'égard des importations de gaz (qui représentaient 6,9 % du bouquet énergétique en 2020), tandis que les importations des trois ressources peuvent être remplacées dans une large mesure par d'autres combustibles ou par des importations en provenance d'autres pays. La Finlande a mis en place des mesures d'urgence pour garantir que les secteurs tributaires de ces combustibles peuvent continuer à fonctionner en cas de perturbations de l'approvisionnement et prend des mesures pour diversifier ses importations d'énergie et s'affranchir de la Russie. Le pays a recours à des quantités minimales de gaz pour chauffer les habitations, tandis que les centrales peuvent généralement remplacer leur utilisation de gaz par d'autres combustibles. La Finlande n'a pas accès à des installations nationales de stockage de gaz, mais le gazoduc bidirectionnel Balticconnector est devenu opérationnel en 2020 et le pays prévoit d'achever son troisième terminal de GNL au second semestre de cette année. Avec les deux terminaux de GNL existants et les futurs projets potentiels, la capacité totale d'importation de gaz devrait bientôt couvrir une part significative des besoins de la Finlande en gaz d'importation. Il est recommandé que les nouveaux investissements dans les infrastructures et les réseaux liés au gaz soient à l'épreuve du

[20] Eurostat (2020), part des importations en provenance de Russie dans les importations totales de gaz naturel, de pétrole brut et de charbon. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations hors EU-27. Pour la Finlande, les importations totales incluent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés.

temps dans la mesure du possible, afin de faciliter leur viabilité à long terme grâce à une réaffectation future en faveur de combustibles durables. Le pétrole et le charbon représentent toujours environ un tiers du bouquet énergétique de la Finlande, bien que le pays diversifie également ses importations de pétrole et de charbon en s'affranchissant de la Russie. L'énergie nucléaire représentait 17 % du bouquet énergétique en 2020, la Russie étant une source importante de combustible nucléaire. Le niveau d'interconnexion électrique de la Finlande est actuellement de 29 %, mais il devrait augmenter à moyen terme. Le transport national d'électricité du pays pourrait être renforcé. Dans l'ensemble, la Finlande s'affranchit certes de sa dépendance limitée à l'égard des importations de combustibles fossiles en provenance de Russie, mais les circonstances actuelles exigent d'accélérer et d'intensifier les investissements en faveur de la décarbonation, ainsi que de garantir l'efficacité énergétique et la sécurité de l'approvisionnement. Il s'agit notamment de rationaliser encore les procédures d'octroi de permis afin de résorber l'arriéré des projets énergétiques en attente et de faciliter des investissements prioritaires supplémentaires. Il sera nécessaire de relever encore le niveau d'ambition en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que d'accroître l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables pour que la Finlande réponde aux objectifs du paquet «Ajustement à l'objectif 55».

(26) L'accélération de la transition vers la neutralité carbone et de l'abandon des combustibles fossiles entraînera d'importants coûts de restructuration dans plusieurs secteurs; la Finlande peut toutefois recourir au mécanisme pour une transition juste dans le cadre de la politique de cohésion pour atténuer les conséquences socio-économiques de la transition dans les régions les plus touchées. Par ailleurs, la Finlande peut recourir au Fonds social européen plus pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.

(27) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité 2022, et son avis[21] est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

(28) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. Pour la Finlande, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1 et 2 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Finlande s'attache, en 2022 et 2023:

1. en 2023, à garantir que la croissance des dépenses courantes financées au niveau national est conforme à une orientation politique globalement neutre, en tenant compte de la poursuite du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie ainsi que des personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience, au plan RePowerEU et à d'autres fonds de l'UE; pour la période postérieure à 2023, à mener une politique budgétaire

[21] Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

visant à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme; à présenter des propositions d'action en vue de la réforme de la sécurité sociale, visant à accroître l'efficience du système de prestations sociales, en améliorant les incitations au travail tout en soutenant la viabilité à long terme des finances publiques;

2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 29 octobre 2021; à poursuivre la mise en œuvre du programme adopté au titre de la politique de cohésion pour la Finlande pour la période 2021-2027 et à conclure rapidement les négociations avec la Commission sur les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 pour les Îles Åland et le Fonds pour une transition juste en vue d'entamer leur mise en œuvre;

3. à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à diversifier les importations de ces combustibles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, notamment en rationalisant encore les procédures d'octroi de permis, et à stimuler les investissements dans la décarbonation de l'industrie et l'électrification des transports; à développer les infrastructures énergétiques afin d'accroître la sécurité de l'approvisionnement.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président