RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 11 juillet 2017

concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2017

(2017/C 261/25)

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 ([1]), et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres 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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2017 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Finlande est mentionnée parmi les États membres qui feraient 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 les 9 et 10 mars 2017. Le 21 mars 2017, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro») ([3]).

(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 zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous.

(3) Le rapport 2017 pour la Finlande a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par la Finlande dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par la Finlande pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait également un bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 22 février 2017. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Finlande ne connaît pas de déséquilibres macroéconomiques.

([1]) JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 92 du 24.3.2017, p. 1.

(4) Le 28 avril 2017, la Finlande a présenté son programme national de réforme pour 2017 et son programme de stabilité pour 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été 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 ([1]), 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 ladite 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.

(6) La Finlande relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2017, le gouvernement prévoit une détérioration du solde nominal de - 1,9 % du PIB en 2016 à - 2,3 % en 2017, suivie d'une amélioration constante de ce solde, qui atteindrait - 0,2 % en 2020. L'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, devrait être atteint à partir de 2019. Sur la base du solde structurel recalculé ([2]), il ne sera toutefois atteint qu'à partir de 2020. Selon le programme de stabilité pour 2017, le ratio de la dette au PIB devrait culminer à 64,7 % en 2017, puis décroître pour s'établir à 62,7 % en 2020. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires semble optimiste, surtout pour 2018 et 2019. Il repose sur une progression de l'emploi de près de 2 % par an pour 2018 et 2019, ce qui est nettement supérieur à l'augmentation annuelle moyenne enregistrée au cours des dix dernières années (+ 0,2 %).

(7) Le 22 mai 2017, la Commission a publié un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que le niveau de la dette publique de la Finlande a été supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB. Il a été conclu dans ce rapport qu'à l'issue de l'évaluation de tous les facteurs pertinents, le critère relatif à la dette devrait être considéré comme respecté.

(8) Le programme de stabilité pour 2017 indique que l'incidence budgétaire du flux exceptionnel de réfugiés est importante et fournit des éléments probants attestant la portée et la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Selon ce programme, les coûts s'élevaient à 0,34 % du PIB en 2016. D'après la Commission, les dépenses supplémentaires éligibles représentaient 0,17 % du PIB en 2016. Les dispositions figurant à l'article 5, paragraphe 1, et à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que l'afflux de réfugiés est un événement exceptionnel, que son impact sur les finances publiques de la Finlande est important et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Par conséquent, l'ajustement requis en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 a été revu à la baisse de façon à tenir compte de ces coûts. D'après le programme de stabilité pour 2017, les coûts engendrés par l'afflux exceptionnel de réfugiés devraient diminuer de 0,15 point de pourcentage du PIB cette année-là. Au printemps 2018, la Commission réalisera une évaluation finale de l'année 2017, y compris des montants éligibles, sur la base des données observées fournies par les autorités finlandaises.

(9) Dans son projet de plan budgétaire pour 2017, la Finlande a demandé à bénéficier de la flexibilité au titre du volet préventif, conformément à la «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance», approuvée par le Conseil Ecofin en février 2016, compte tenu de la mise en œuvre prévue de réformes structurelles ambitieuses qui auront une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques (demande de flexibilité correspondant à 0,5 % du PIB) et des dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'Union au titre des Fonds ESI (demande de flexibilité correspondant à 0,1 % du PIB).

(10) La demande de flexibilité pour les réformes structurelles concerne des réformes du marché du travail, en particulier le pacte de compétitivité et la réforme des retraites. Ce pacte prévoit un gel des salaires pendant douze mois pour plus de 90 % des salariés et augmente de façon permanente le temps de travail annuel de 24 heures, sans compensation. En outre, les salariés paieront une plus grande part des cotisations de sécurité sociale; il s'agit là d'une mesure permanente. Pour compenser le gel des salaires et l'augmentation des coûts à la charge des salariés, le gouvernement a introduit en 2017 une baisse permanente des impôts sur le revenu. La réforme des retraites fera passer l'âge minimum légal de départ à la retraite de 63 ans à 65 ans d'ici à 2027; ensuite, l'âge de la retraite sera lié à

([1]) 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).

([2]) Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

l'espérance de vie. Ces deux réformes sont entrées en vigueur en 2017. Grâce au pacte de compétitivité, l'amélioration de la compétitivité des coûts pourrait favoriser l'emploi et entraîner une augmentation du PIB réel de 1,5 % à 2 % environ, comme indiqué dans le projet de plan budgétaire pour 2017. Compte tenu de la nature de la mesure, un certain nombre d'incertitudes entourent les estimations établies pour l'emploi ou le PIB, mais ces dernières semblent malgré tout globalement plausibles. Ces réformes auront donc une incidence positive sur la viabilité des finances publiques. En outre, on peut déduire des résultats de l'évaluation détaillée de l'estimation de l'écart de production pour 2017, réalisée sur la base des prévisions du printemps de 2017 de la Commission, que la Finlande respecte la valeur de référence minimale cette année-là. À titre de garantie supplémentaire du respect de la valeur de référence de 3 % du PIB fixée pour le déficit, le gouvernement s'est engagé publiquement à prendre, si nécessaire, des mesures supplémentaires en 2017 pour garantir le respect des règles budgétaires, notamment le non-dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité. Sur la base de ces éléments, on peut considérer que le pays remplit les conditions pour bénéficier de l'écart temporaire qu'il a demandé, soit 0,5 % du PIB en 2017, pour autant qu'il mette en œuvre de manière adéquate les réformes convenues, ce qui fera l'objet d'un suivi dans le cadre du Semestre européen.

(11) En ce qui concerne la demande de flexibilité en vue de favoriser des investissements supplémentaires, les informations contenues dans le programme de stabilité pour 2017 semblent confirmer que l'écart temporaire de la Finlande par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017 est effectivement utilisé pour accroître les investissements. Par conséquent, et également en considération des éléments susmentionnés concernant la valeur de référence minimale et le fait que l'évaluation détaillée de l'écart de production confirme que la Finlande connaît une conjoncture économique défavorable, on peut considérer, au stade actuel, que ce pays remplit les conditions pour bénéficier d'un écart temporaire de 0,1 % du PIB en 2017 afin de tenir compte des dépenses publiques d'investissement consacrées à des projets cofinancés par l'Union. La Commission procédera à une évaluation ex post pour vérifier le montant effectif des dépenses publiques en faveur de projets d'investissement cofinancés et de l'écart correspondant.

(12) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé à la Finlande d'opérer un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB afin d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017. Les prévisions établies par la Commission au printemps 2017 tablent sur la possibilité d'autoriser un écart temporaire supplémentaire de 0,6 % du PIB en 2017 au titre de la clause des réformes structurelles et de la clause d'investissement, tout en veillant à ce que la valeur de référence minimale (à savoir, un déficit structurel de 1,1 % du PIB) continue d'être respectée. Sur cette base, une détérioration du solde structurel de 0,5 % du PIB serait permise en 2017. D'après les prévisions du printemps 2017 de la Commission, la Finlande respecterait les exigences du volet préventif. Si l'actuelle estimation révisée de la diminution de l'incidence budgétaire que l'afflux exceptionnel de réfugiés a eue en 2017 était prise en compte, cela ne modifierait pas la conclusion de l'évaluation globale. Pour 2018, la Finlande devrait atteindre son objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de la possibilité liée à des circonstances inhabituelles (autorisée pour 2016) et des possibilités liées à la mise en œuvre des réformes structurelles et des investissements (autorisées pour 2017) ([1]). D'après les prévisions du printemps 2017 de la Commission, cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques ([2]) de 1,6 %, qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,1 % du PIB. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Finlande respecterait les exigences du volet préventif en 2018. Si l'actuelle estimation révisée de la diminution de l'incidence budgétaire que l'afflux exceptionnel de réfugiés a eue en 2017 était prise en compte, cela ne modifierait pas la conclusion de l'évaluation globale. Dans le même temps, la Finlande ne devrait, à première vue, respecter le critère relatif à la réduction de la dette ni en 2017 ni en 2018. Globalement, le Conseil est d'avis que la Finlande doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires pour garantir le respect des exigences.

(13) En raison du vieillissement de la population et de la diminution de la population active, les dépenses en matière de retraites, de santé et de soins de longue durée devraient progresser, et plus précisément passer de 23 % du PIB en 2013 à 27 % d'ici à 2030. En janvier 2017, une réforme des retraites, qui relèvera l'âge légal minimum de départ à la retraite de 63 ans à 65 ans d'ici à 2027 et établira un lien entre cet âge légal et l'évolution de l'espérance de vie, est entrée en vigueur. Les coûts des services sociaux et de santé, actuellement fournis par les municipalités, représentent 10 % du PIB. Sans une réforme de ce système, ces dépenses devraient croître chaque année de 4,4 % en termes nominaux et augmenter en pourcentage du PIB. Parmi les principaux objectifs de cette réforme figure la réduction de l'écart de viabilité à long terme des finances publiques grâce à une meilleure maîtrise des coûts. Cet objectif sera atteint au moyen d'une intégration des services, de prestataires de services plus importants et de la numérisation.

([1]) La Finlande est autorisée à s'écarter de son objectif budgétaire à moyen terme en 2018 car les écarts temporaires sont maintenus pendant trois ans.

([2]) Les dépenses publiques 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 quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

Une première série de propositions législatives relatives à la réforme des services sociaux et de santé a été présentée au Parlement en mars 2017. Ces textes législatifs établiront le cadre juridique pour les 18 nouveaux comtés qui assumeront la responsabilité des services sociaux et des soins de santé à la place des municipalités à partir de 2019. Les propositions législatives relatives aux volets les plus controversés de la réforme, en particulier le droit des patients à choisir librement leurs prestataires de services, ont été soumises au Parlement début mai 2017 et devront être adoptées afin d'être mises en œuvre à partir de 2019 comme prévu.

(14) Les augmentations salariales ont été modérées ces dernières années. La progression moyenne en glissement annuel des salaires négociés a été de 0,7 % de 2014 à 2016. La compétitivité des coûts n'a connu qu'une amélioration progressive en raison de la faible croissance de la productivité du travail. En 2016, les partenaires sociaux ont signé le pacte de compétitivité, destiné à améliorer par étapes la compétitivité des coûts en Finlande en 2017. Ce pacte prévoit un gel des salaires pendant douze mois pour plus de 90 % des salariés et augmente de façon permanente le temps de travail annuel de 24 heures, sans compensation. En outre, les salariés paieront une plus grande part des cotisations de sécurité sociale; il s'agit là d'une mesure permanente. Ces mesures devraient soutenir la progression des exportations et de l'emploi dans les années à venir. Le prochain cycle de négociations salariales, qui aura lieu au cours du second Semestre de 2017, sera primordial pour garantir les effets positifs escomptés, puisque le pacte de compétitivité n'a pas permis de combler totalement l'écart de compétitivité par rapport aux économies des pairs.

(15) La situation sur le marché du travail a commencé à s'améliorer progressivement en 2016, mais il reste des défis à relever. L'emploi dans l'industrie manufacturière a reculé de 21 % entre 2008 et 2015. Certains signes de pénurie de main-d'œuvre apparaissent dans d'autres secteurs, comme la construction, l'immobilier et les soins de santé. Cela met en lumière la nécessité d'élaborer des politiques actives et ciblées en faveur du marché du travail et de continuer à investir dans l'apprentissage et la formation professionnelle des adultes pour permettre la mobilité professionnelle. En 2016, le ratio entre les postes à pourvoir et l'emploi était presque aussi élevé qu'en 2007, tandis que le taux de chômage avait progressé de deux points. Cette situation peut traduire une inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, la faible attractivité de certains emplois vacants ou le manque d'incitations au retour à l'emploi. Il y a lieu de continuer à déployer des efforts pour garantir de meilleurs résultats pour les personnes inactives, en particulier les 25-39 ans, les chômeurs de longue durée et les migrants sur le marché du travail. Il sera aussi nécessaire de continuer à investir dans l'éducation des personnes issues de l'immigration pour garantir une amélioration de leurs conditions sur le plan social et sur le marché du travail.

(16) En termes d'activation, la complexité du système d'allocations, qui comprend des prestations diverses, peut se traduire par un taux d'inactivité important et des pièges des bas salaires ainsi que des problèmes d'ordre administratifs lors du rétablissement des prestations. Il serait essentiel de lutter contre ces pièges. Pour renforcer les incitations à accepter des offres d'emploi, l'obligation pour le chômeur d'accepter une proposition d'emploi et de participer à des programmes d'activation a été durcie. En outre, la durée des droits aux allocations de chômage liées aux revenus a été réduite. Des incitations positives, comme la possibilité d'utiliser les allocations de chômage de base à des fins de mobilité et le versement de subventions salariales pour l'activation des demandeurs d'emploi, ont été mises en place. Les mesures supplémentaires d'incitation au travail pourraient être renforcées par la suppression des formalités excessives à accomplir lorsque l'on accepte un emploi ou que l'on crée son entreprise.

(17) La compétitivité hors coût agit comme un frein sur les résultats à l'exportation et peut limiter l'attractivité de la Finlande pour les investisseurs étrangers. Des mutations structurelles ont lieu, mais leur rythme a ralenti ces derniers temps. L'ouverture à la concurrence dans des secteurs de services tels que le commerce de détail et les transports a progressé et des propositions visant à ouvrir d'autres secteurs de services du pays ont été présentées. Si les comparaisons effectuées à l'échelon international placent la Finlande dans le peloton de tête en ce qui concerne l'environnement des entreprises et son caractère attractif pour les investisseurs, son stock d'investissement entrant est inférieur à la moyenne de l'Union par rapport à la taille de son économie.

(18) Dans le cadre du Semestre européen 2017, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Finlande, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2017 et le programme national de réforme pour 2017, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Finlande les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de la pertinence des programmes et des mesures de suivi 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.

(19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2017, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis ([1]),

RECOMMANDE que la Finlande s'attache en 2017 et 2018:

1. à poursuivre sa politique budgétaire dans le respect des exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ce qui signifie qu'elle devra atteindre son objectif budgétaire à moyen terme en 2018, compte tenu des possibilités liées à des circonstances inhabituelles et à la mise en œuvre de réformes structurelles et des investissements, pour lesquelles un écart temporaire est autorisé; à garantir l'adoption et la mise en œuvre de la réforme administrative en temps voulu afin d'améliorer le rapport coût-efficacité des services sociaux et de santé;
2. à soutenir la poursuite de l'alignement des rémunérations sur l'évolution de la productivité, tout en respectant pleinement le rôle des partenaires sociaux; à prendre des mesures actives du marché du travail ciblées pour lutter contre le chômage et résoudre les problèmes sociaux, à fournir des incitations à accepter les offres d'emploi et à promouvoir l'entrepreneuriat;
3. à continuer d'améliorer le cadre réglementaire et de réduire la charge administrative pour accroître la concurrence dans le secteur des services et encourager les investissements.

Fait à Bruxelles, le 11 juillet 2017.

Par le Conseil

Le président

T. TÕNISTE

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