RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Finlande pour la période 2011-2014

(2011/C 216/02)

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 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres [2], qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui consacre l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et marque le début du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011, et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher, en priorité, à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(6) Le 6 avril 2011, la Finlande a présenté la version actualisée 2011de son programme de stabilité, qui couvre la période 2011-2014, et son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(7) Au plus profond de la crise économique mondiale, la Finlande a enregistré une chute très nette de son PIB, son économie étant depuis toujours liée aux performances à l'exportation de ses principales industries. En 2009, le PIB s'est contracté de 8,2 % en raison d'une baisse exceptionnellement forte des exportations (moins 20 % en volume) et des effets du manque de confiance sur les investissements. Le taux de chômage a augmenté d'environ 2 points de pourcentage, passant de 6,4 % de la population active en 2008 à 8,3 % en 2010. La reprise économique a été solide: le PIB a progressé de 3,1 % en 2010, alimenté par la demande intérieure et un redémarrage des exportations. Après un court fléchissement en 2009, les prix de l'immobilier et les volumes de construction de logements sont rapidement remontés au-delà des niveaux d'avant la crise, ce qui pousse à s'interroger sur une expansion excessive du marché immobilier. La Finlande est sortie de la crise économique avec un déficit public de 2,5 % du PIB en 2010 et un niveau de dette égal à 48,5 % du PIB.

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

[2] Maintenues en 2011 par la décision 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé réalisée conformément au règlement (CE) nº 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique qui sous-tend le programme de stabilité est plausible pour 2011-2012, mais légèrement trop favorable pour la suite. Pour 2011-2012, le scénario macroéconomique est conforme aux prévisions de printemps de la Commission. Pour 2013-2015, le programme de stabilité prévoit une croissance aux alentours de 2 % du PIB, ce qui dépasse légèrement l'estimation de la croissance potentielle de 1,5 %. Ce chiffre pourrait donc devoir être revu à la baisse. L'objectif de la stratégie budgétaire est de ramener le déficit à 0,9 % du PIB en 2011 et à 0,7 % en 2012, ce qui traduirait l'amélioration cyclique de l'économie et plusieurs mesures d'assainissement déjà décidées sous le gouvernement précédent. Toutefois, le programme de stabilité actualisé ne prévoit pas d'assainissement budgétaire plus important pour la période 2013-2015. Les risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires semblent s'équilibrer. Le principal facteur de risque réside dans l'environnement macroéconomique mondial, qui a, traditionnellement, un grand impact sur l'économie finlandaise, très dépendante des exportations.

(9) La dernière actualisation du programme de stabilité n'envisage pas d'exploiter l'amélioration des prévisions relatives aux conditions économiques pour procéder à un assainissement budgétaire à moyen terme. L'objectif à moyen terme (OMT), fixé par les autorités finlandaises, est un excédent structurel de 0,5 % du PIB. S'il devait être atteint en 2011, il est probable que le solde structurel sera inférieur à cet objectif au cours des années suivantes.

(10) Selon les dernières évaluations de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît moyen. Bien que la lutte contre les effets du vieillissement de la population ait été l'une des priorités des derniers gouvernements finlandais, Le pays fait face à un problème démographique grave et imminent, et un écart de viabilité important subsiste dans les finances publiques. Ce défi a des implications dans de nombreux domaines politiques. Le vieillissement de la population entraînera une hausse significative de la demande de services liés au vieillissement, qui sont, pour la plupart, assurés par les autorités locales en Finlande. Différentes études ont montré que les gains de productivité dans les services publics ont été faibles ces dernières années. Les autorités finlandaises ont déjà mis en œuvre plusieurs réformes pour restructurer les services publics et faire augmenter la productivité au sein des administrations centrales et locales. Les investissements relativement importants consentis dans les technologies de l'information du secteur public ne se sont pas encore traduits par des gains de productivité, ce qui signifie que des adaptations structurelles et administratives sont nécessaires pour accompagner les investissements. Dans l'ensemble, de nouvelles mesures doivent encore être prises pour réaliser des gains de productivité et des réductions des coûts dans les prestations des services publics.

(11) L'augmentation actuelle du chômage de longue durée est préoccupante. Entre 2005 et 2008, il avait considérablement baissé, mais il a commencé à remonter en 2009. Fin mars 2011, le nombre de chômeurs de longue durée atteignait 57 400, soit 12 400 de plus que l'année précédente. Nombre de ces chômeurs de longue durée appartiennent au groupe d'âges de 55 à 64 ans. Compte tenu de la configuration des départs à la retraite, l'augmentation du nombre de chômeurs la plus importante concernera les 45-54 ans. Bien que le taux de chômage de longue durée en Finlande soit inférieur à la moyenne de l'Union, cette question devrait être prise en compte dans le cadre de la préservation de l'offre de main-d'œuvre à l'avenir et de l'inclusion sociale. L'expérience montre, en effet, que le chômage, particulièrement s'il est de longue durée, augmente le risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Or, bien que les autorités finlandaises reconnaissent que l'augmentation du chômage de longue durée soit préoccupante, elles n'ont pas encore défini de stratégie globale pour y remédier. La Finlande a étendu ses politiques d'activation (ou politiques actives du marché du travail, PAMT) efficacement au cours de la crise pour lutter contre le chômage des jeunes. Bien que cela ait contribué à réduire le chômage des jeunes en 2010-2011, celui-ci reste au-dessus de la moyenne de l'Union, ce qui pourrait nécessiter de nouvelles mesures. De la même manière, un renforcement et un meilleur ciblage de ces PAMT aideraient à inverser la tendance négative du chômage de longue durée.

(12) Compte tenu de l'évolution démographique, il importe d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés pour équilibrer les finances publiques et répondre à la future demande de main-d'œuvre. Le système finlandais des retraites a été réformé en 2005 et les pensions ont été liées à un coefficient d'espérance de vie en 2009. Toutefois, l'âge légal de la retraite n'est actuellement pas lié à l'espérance de vie. Or, compte tenu de l'augmentation continue de l'espérance de vie, un tel lien contribuerait non seulement à préserver l'offre de main-d'œuvre, mais également à garantir des pensions d'un niveau adéquat. Les plans de retraite anticipée ont été moins nombreux ces dernières années, mais d'autres mesures peuvent encore être prises pour renforcer les incitations à l'emploi des travailleurs âgés. Par exemple, l'indemnité de chômage prolongé pour les travailleurs âgés fonctionne largement de la même manière que l'allocation de chômage qui a été supprimée. Même si l'on note certaines améliorations au cours de la dernière décennie, le taux d'emploi des travailleurs âgés et l'âge réel de départ à la retraite sont trop bas. Le handicap est très souvent une cause de retraite anticipée. Pour augmenter l'âge réel du départ à la retraite, les mesures doivent également prendre en compte la qualité de vie au travail, et notamment le bien-être et la santé des travailleurs. Cet élément est primordial, en particulier si l'on tient compte du grand nombre de personnes qui bénéficient de pensions d'invalidité. Depuis 2009, la Finlande a investi environ 21 millions d'euros dans des projets destinés à améliorer l'environnement de travail. L'impact de ces initiatives doit être évalué. La participation à l'apprentissage tout au long de la vie a toujours été très importante en Finlande et continuera à l'être au fur et à mesure que se fera ressentir le besoin de nouvelles compétences et que se produiront des changements démographiques.

(13) La nécessité d'une concurrence plus forte, particulièrement dans le secteur des services, se fait de plus en plus ressentir pour faire augmenter la productivité et améliorer la croissance économique potentielle. La position excentrée de la Finlande et sa faible densité de population constituent des faiblesses concurrentielles qui ont pour effet une croissance relativement faible de la productivité dans les secteurs non marchands. Les structures commerciales existantes sont parfois très concentrées, en particulier dans l'industrie alimentaire ou dans le commerce de gros ou de détail. Cet élément joue, sans doute, un rôle dans le fait que les prix à la consommation sont relativement élevés, mais le transport sur de longues distances n'y est probablement pas étranger non plus. Les prix de détail sont parmi les plus élevés de l'Union. La concurrence dans le commerce de détail reste partiellement entravée par des obstacles réglementaires, malgré un certain assouplissement intervenu récemment, et par d'autres obstacles qui empêchent des entreprises étrangères et nationales de s'installer sur le marché ou d'en sortir.

(14) Les engagement spécifiques pris dans le cadre du pacte pour l'euro plus ne sont pas explicitement décrits dans le programme de stabilité et le programme national de réforme de la Finlande, mais ils devraient être présentés une fois que le nouveau gouvernement aura été formé.

(15) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réformeen tenant compte de leur bien-fondé non seulement dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Finlande, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union. Elle considère que des mesures de consolidation devraient être définies pour le moyen terme et que d'autres actions sont nécessaires pour améliorer la viabilité des finances publiques, notamment en renforçant la productivité du secteur public. D'autres actions sont également nécessaires pour renforcer les incitations à l'emploi et faire reculer l'âge réel du départ à la retraite, ainsi que pour augmenter la productivité et la concurrence sur les marchés du secteur des services.

(16) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 juin 2010 en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de stabilité de la Finlande, et les recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous, en particulier, reflètent son avis [1].

Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Finlande,

RECOMMANDE que la Finlande s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. poursuivre l'assainissement budgétaire en affectant toute recette exceptionnelle à la réduction du déficit, tout en prenant des mesures supplémentaires pour maintenir la situation budgétaire au dessus de l'objectif à moyen terme, notamment en respectant les critères de dépenses à moyen terme;

2. prendre de nouvelles mesures pour réaliser des gains de productivité et des réductions de coûts dans les prestations des services publics, y compris des modifications structurelles, afin de répondre aux défis posés par le vieillissement de la population;

3. mieux cibler les politiques d'activation sur les chômeurs de longue durée et les jeunes;

4. prendre des mesures pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés et leur participation à l'apprentissage tout au long de la vie; prendre de nouvelles mesures en concertation avec les partenaires sociaux et en conformité avec les pratiques nationales, afin d'encourager les travailleurs plus âgés à rester sur le marché du travail, par des mesures réduisant les retraites anticipées et accroître l'âge à la retraite effectif; eu égard au système déjà existant qui lie les droits à la pension à l'espérance de vie, envisager de lier l'âge légal de la retraite et l'espérance de vie;

5. prendre de nouvelles mesures pour poursuivre l'ouverture du secteur des services, en révisant le cadre réglementaire et en levant les restrictions afin de faciliter de nouvelles entrées sur les marchés du secteur des services, en particulier le secteur du détail.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1466/97.