C/2025/656

10.2.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 janvier 2025

approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Finlande

(C/2025/656)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121,

vu le règlement (UE) 2024/1263, et notamment son article 17,

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

(1) Un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale ([1]), ainsi que le règlement (CE) nº 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ([2]) et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les cadres budgétaires des États membres ([3]) constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Le cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, et une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il promeut en outre l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles.

(2) Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme que les États membres soumettent au Conseil et à la Commission sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique. Les plans devraient atteindre deux objectifs: i) garantir notamment que, à la fin de la période d'ajustement, la dette publique suive une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents, et que le déficit public soit ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme, et ii) garantir la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'UE. À cette fin, chaque plan doit présenter un engagement à moyen terme en faveur d'une trajectoire des dépenses nettes ([4]), qui établit effectivement une contrainte budgétaire pour la durée du plan, couvrant quatre ou cinq ans (en fonction de la durée ordinaire de la législature d'un État membre). En outre, le plan doit expliquer comment l'État membre assurera la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays (y compris celles se rapportant à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le cas échéant), et comment l'État membre répondra aux priorités communes de l'Union. La période d'ajustement budgétaire couvre une période de quatre ans, qui peut être prolongée de trois ans au maximum si l'État membre s'engage à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui satisfont aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263.

([1]) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Les dépenses nettes au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263, à savoir les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

(3) Après la présentation du plan, la Commission doit évaluer si celui-ci satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

(4) Sur recommandation de la Commission, le Conseil doit ensuite adopter une recommandation fixant la trajectoire des dépenses nettes de l'État membre concerné et, le cas échéant, approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement budgétaire.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL NATIONAL À MOYEN TERME DE LA FINLANDE

(5) Le 10 octobre 2024, la Finlande a soumis au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ce plan a été présenté après une prolongation du délai fixé à l'article 36 du règlement (UE) 2024/1263, comme convenu avec la Commission.

Processus préalable à la présentation du plan

(6) Pour encadrer le dialogue menant à la présentation des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a communiqué à la Finlande, le 21 juin 2024, la trajectoire de référence prévue à l'article 9 du règlement (UE) 2024/1263 ([5]). La Commission a publié cette trajectoire de référence le 10 octobre 2024 ([6]). La trajectoire de référence est fondée sur les risques et garantit que, à la fin de la période d'ajustement et en l'absence de mesures budgétaires supplémentaires au-delà de la période d'ajustement, la dette publique suit une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents à moyen terme, et que le déficit public est ramené en dessous de 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Conformément aux articles 7 et 8 du règlement (UE) 2024/1263, la trajectoire de référence est également compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit. La trajectoire de référence de la Finlande prévoit, sur la base des hypothèses de la Commission qui étayent les orientations préalables transmises en juin 2024 et en supposant une période d'ajustement de 7 ans, que la croissance des dépenses nettes ne doit pas dépasser les valeurs figurant dans le tableau 1. Cela correspond à une croissance moyenne des dépenses nettes de 1,5 % sur la période d'ajustement (2025-2031) et de 1,5 % sur la période couverte par le plan (2025-2028).

Tableau 1: Trajectoire de référence fournie par la Commission à la Finlande le 21 juin 2024

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Moyenne 2025-2028	Moyenne 2025-2031
Croissance maximale des dépenses nettes (annuelle, en %)	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,5	1,5

Source: calculs de la Commission.

(7) Conformément à l'article 12 du règlement (UE) 2024/1263, la Finlande et la Commission ont établi un dialogue technique de juin à septembre 2024. Ce dialogue a porté sur la trajectoire des dépenses nettes envisagée par la Finlande et ses hypothèses sous-jacentes, sur l'ensemble envisagé d'engagements en matière de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement, notamment des réformes et des investissements (tels que la réforme globale de la sécurité sociale, avec notamment une prestation générale de sécurité sociale, et la réforme globale de l'assistance sociale), ainsi que sur les réformes et investissements envisagés pour répondre aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et aux priorités communes de l'Union en matière de transition écologique et numérique équitable, de résilience sociale et économique, de sécurité énergétique et de renforcement des capacités de défense.

([5]) Les orientations préalables transmises aux États membres et au Comité économique et financier comprennent des trajectoires sans prolongation de la période d'ajustement et avec prolongation de cette période (couvrant respectivement des périodes de 4 et de 7 ans). Elles comprennent également les principales conditions et hypothèses sous-jacentes initiales utilisées dans le cadre de projection de la dette publique à moyen terme de la Commission. La trajectoire de référence a été calculée sur la base de la méthode décrite dans le «Debt Sustainability Monitor» (rapport de suivi de la soutenabilité de la dette) de la Commission pour 2023 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Elle se base sur les prévisions économiques du printemps 2024 de la Commission européenne et leur prolongation à moyen terme jusqu'en 2033, et la croissance du PIB ainsi que les coûts du vieillissement à long terme sont conformes au rapport 2024 sur le vieillissement élaboré conjointement par la Commission et le Conseil (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#finland.

(8) En octobre 2024, conformément à l'article 11, paragraphe 3, et à l'article 36, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2024/1263, d'après les informations fournies par la Finlande dans son plan, la Finlande a procédé à une consultation de la société civile (y compris les partenaires sociaux et l'administration régionale, par exemple) et du Conseil économique finlandais ([7]). D'après les informations fournies par la Finlande dans son plan, ce dernier a été discuté par le Conseil économique le 2 octobre 2024. La société civile a été invitée à une audience publique le 3 octobre 2024.

(9) Le plan a été examiné par le parlement national le 2 octobre 2024.

Autres processus liés

(10) Le 10 octobre 2024, la Finlande a présenté son projet de plan budgétaire pour l'année 2025. La Commission a adopté un avis sur ce projet de plan budgétaire le 26 novembre 2024 ([8]).

(11) Le 21 octobre 2024, le Conseil a adressé à la Finlande une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([9]).

RÉSUMÉ DU PLAN ET DE L'ÉVALUATION DE CELUI-CI PAR LA COMMISSION

(12) Conformément à l'article 16 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a évalué le plan comme suit:

Contexte: situation et perspectives macroéconomiques et budgétaires

(13) L'activité économique en Finlande a diminué de 1,2 % en 2023, les hausses des prix à la consommation et des taux d'intérêt ayant pesé sur la consommation et l'investissement, notamment dans le secteur de la construction. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, l'économie devrait se contracter de 0,3 % en 2024, en raison de la stagnation de la consommation et de la baisse des investissements au premier semestre de l'année. En 2025, le PIB réel devrait augmenter de 1,5 %, étant donné que la consommation privée et l'investissement devraient se redresser grâce à l'augmentation des salaires réels et à la baisse des coûts de financement, tandis que la croissance des exportations devrait rebondir parallèlement à l'augmentation de la demande étrangère. En 2026, le PIB réel devrait croître de 1,6 %, étant donné que la reprise généralisée devrait se poursuivre. Sur la période de prévision (2024-2026), le PIB potentiel de la Finlande devrait augmenter de 0,6 % en moyenne chaque année de 2024 à 2026, sous l'effet de l'accumulation de capital et de l'augmentation de la productivité totale des facteurs. Le taux de chômage s'est établi à 7,2 % en 2023 et devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 8,2 % en 2024 et 7,9 % en 2025 puis 7,5 % en 2026. L'inflation (déflateur du PIB) devrait diminuer, passant de 3,9 % en 2023 à 1,4 % en 2024, avant d'atteindre 2,1 % en 2025 et 1,9 % en 2026.

(14) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, en 2023, le déficit public de la Finlande s'est élevé à 3,0 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, il devrait atteindre 3,7 % du PIB en 2024 et diminuer pour s'établir à 3,0 % du PIB en 2025 puis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, à 2,5 % en 2026. Les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne incluent le projet de budget 2025 de la Finlande que le gouvernement a soumis au parlement national en septembre. La dette publique s'établissait à 77,1 % du PIB à la fin de 2023. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, le ratio d'endettement devrait augmenter pour atteindre 82,6 % du PIB à la fin de 2024. Il devrait continuer à augmenter pour s'établir à 84,7 % du PIB à la fin de 2025 et à 85,3 % à la fin de 2026. Les prévisions budgétaires de la Commission ne prennent pas en compte les engagements figurant dans les plans à moyen terme tant qu'ils ne sont pas étayés par des mesures concrètes, annoncées de manière crédible et suffisamment précisées.

Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan

(15) Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Finlande couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire sur sept ans.

(16) Le plan contient les informations requises par l'article 13 du règlement (UE) 2024/1263.

(17) Le plan comporte un engagement à respecter la trajectoire des dépenses nettes indiquée au tableau 2, correspondant à une croissance moyenne des dépenses nettes de 2,2 % au cours des années 2025 à 2028. En outre, la Finlande s'engage à mettre en œuvre un ensemble de réformes et d'investissements en vue de prolonger la période d'ajustement pour la porter à sept années (2025-2031), au cours desquelles la croissance moyenne des dépenses devrait s'élever à 2,4 %. La croissance moyenne des dépenses nettes indiquée dans le plan sur la période d'ajustement (2025-2031) est plus élevée que celle prévue dans la trajectoire de référence transmise par la Commission le 21 juin

([7]) Le Conseil économique finlandais, présidé par le Premier ministre, est un organe chargé de faciliter la coopération entre le gouvernement, la Banque de Finlande et de grands groupes d'intérêt.
([8]) Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Finlande, 26.11.2024, C(2024) 9054 final.
([9]) Recommandation du Conseil du 21 octobre 2024 relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de la Finlande.

2024. Le plan prévoit une croissance lissée du PIB potentiel, chiffrée à 0,9 % pour chaque année de la période d'ajustement. Il prévoit également que le taux de croissance du déflateur du PIB passera de 1,7 % en 2024 à 2,1 % en 2025, puis augmentera encore progressivement pour atteindre 2,4 % à la fin de la période d'ajustement.

Tableau 2: Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses du plan de la Finlande

						Prolongation de la période d'ajustement				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028	Moyenne sur la période d'ajustement 2025-2031
Croissance des dépenses nettes (annuelle, en %)	3,7	1,6	1,9	2,6	2,6	2,8	2,8	2,9	2,2	2,4
Croissance des dépenses nettes (cumulée, à partir de l'année de référence 2023, en %)	3,7	5,3	7,4	10,1	13,0	16,1	19,4	22,8	Sans objet	Sans objet
Croissance du PIB potentiel (en %)	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %)	1,7	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,2	2,3

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Finlande et calculs de la Commission.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant la dette publique

(18) Si la trajectoire des dépenses nettes à laquelle s'engage le plan et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, diminuer, passant de 81,7 % du PIB en 2024 à 78,2 % du PIB à la fin de la période d'ajustement en 2031, comme indiqué dans le tableau suivant. Après l'ajustement, à moyen terme (c'est-à-dire jusqu'en 2041), le ratio d'endettement devrait encore diminuer selon le plan, tombant sous la barre des 60 % du PIB en 2039 pour atteindre 52,7 % en 2041.

Tableau 3: Évolution de la dette publique et du solde public dans le plan de la Finlande

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2041
Dette publique (en % du PIB)	76,6	81,7	83,2	83,9	83,6	82,9	81,4	79,7	78,2	52,7
Solde public (en % du PIB)	- 2,9	- 3,7	- 2,9	- 2,0	- 1,4	- 0,9	- 0,4	0,0	0,3	1,6

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Finlande.

En conséquence, selon le plan, la dette publique serait ramenée en dessous de la valeur de référence de 60 % du PIB du traité à moyen terme. Cela est plausible étant donné que, sur la base des hypothèses du plan, la dette devrait être inférieure à 60 % du PIB d'ici à 2041 selon l'ensemble des tests de résistance déterministes de l'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 6, point a), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant le solde public

(19) Sur la base de la trajectoire des dépenses nettes et des hypothèses du plan, le déficit public tomberait sous la barre des 3 % du PIB au cours de la première année de la période d'ajustement (c'est-à-dire en 2025) et continuerait de diminuer par la suite, pour devenir un excédent en 2031. Ainsi, selon le plan, le solde public ne dépasserait pas la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2031). En outre, au cours des dix années suivant la période d'ajustement (c'est-à-dire jusqu'en 2041), le déficit public ne dépasserait pas 3 % du PIB. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative au déficit énoncée à l'article 6, point b), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Profil temporel de l'ajustement budgétaire

(20) Le profil temporel de l'ajustement budgétaire, mesuré comme la variation du solde primaire structurel telle que décrite dans le plan, est concentré en début de période, par rapport à la trajectoire en principe linéaire visée à l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263. Cela s'explique par l'assainissement budgétaire plus important opéré en 2025 ainsi que par l'enregistrement des marchés publics de la défense dans les comptes nationaux en 2025 et 2027, qui entraîne de nouveaux écarts par rapport au profil linéaire. Par conséquent, l'ajustement budgétaire sur les quatre premières années du plan est plus que proportionnel à l'effort d'ajustement total. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes présentée dans le plan est compatible avec le principe de non-concentration en fin de période prévu à l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 4: Évolution du solde primaire structurel dans le plan de la Finlande

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Solde primaire structurel (en % du PIB)	- 0,34	- 0,37	0,44	1,10	1,42	1,78	2,06	2,34	2,62
Variation du solde primaire structurel (en p.p.)	Sans objet	- 0,04	0,82	0,66	0,32	0,36	0,28	0,28	0,28

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Finlande.

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la résilience du déficit

(21) Si les hypothèses et les engagements du plan se concrétisaient, le déficit structurel resterait inférieur à 1,5 % du PIB tout au long de la période d'ajustement. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la marge de résilience commune visée à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1263 continuera d'être respectée, de sorte que l'amélioration supplémentaire du solde primaire structurel visée à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263 n'est pas nécessaire.

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette

(22) Conformément à l'article 7 du règlement (UE) 2024/1263, puisque le plan prévoit que la dette publique sera comprise entre 60 % et 90 % du PIB sur la période d'ajustement, le ratio de la dette doit, tant qu'il dépasse 60 %, diminuer d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB en moyenne par an. Cette diminution moyenne est calculée sur la période 2024-2031 et représente 0,5 point de pourcentage dans le plan. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette.

Hypothèses macroéconomiques retenues dans le plan

(23) Le plan repose sur une série d'hypothèses qui s'écartent des hypothèses de la Commission transmises à la Finlande le 21 juin 2024. En particulier, le plan utilise différentes hypothèses pour la position initiale en 2024, la croissance du PIB potentiel et les ajustements stocks-flux. En outre, l'ajustement budgétaire est concentré en début de période. Une évaluation minutieuse de ces différences d'hypothèses, afin de garantir qu'elles sont étayées par des arguments économiques solides et fondés sur des données, est d'autant plus nécessaire que la croissance moyenne des dépenses nettes figurant dans le plan est plus élevée que la trajectoire de référence. Les différences d'hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune considérée isolément.

— Le plan utilise une croissance potentielle du PIB lissée sur la période 2024-2041. Par rapport aux hypothèses de la Commission, cela accroît la croissance potentielle au cours de la période d'ajustement et contribue donc à une croissance moyenne plus élevée des dépenses nettes. Ce résultat s'explique à la fois par un effet direct et par le fait qu'une augmentation de la croissance du PIB entraîne une diminution plus rapide du ratio dette publique/PIB, ce qui nécessite un ajustement budgétaire plus faible afin de garantir la soutenabilité de la dette. La possibilité d'utiliser d'autres hypothèses de croissance potentielle est conforme à l'article 36, paragraphe 1, point f), du règlement (UE) 2024/1263, à condition que la croissance cumulée sur l'horizon de projection (c'est-à-dire jusqu'en 2041) soit globalement conforme aux hypothèses de la Commission, ce qui est le cas dans le plan. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan présente un ajustement budgétaire concentré en début de période. Par rapport à l'hypothèse d'un ajustement linéaire retenue par la Commission, cela entraîne une diminution plus rapide de la dette et réduit les dépenses d'intérêts. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Concentrer l'ajustement budgétaire en début de période est conforme à l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan table sur une baisse des ajustements stocks-flux entre 2025 et 2030, à 1,3 % du PIB en moyenne, contre 1,6 % du PIB dans les hypothèses de la Commission. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Cette augmentation des dépenses reflète le financement et la fourniture d'équipements de sécurité et de défense ainsi que les investissements financés par la vente d'actifs publics. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

La différence d'hypothèse restante concerne la position initiale révisée en 2024 et correspond à un déficit primaire structurel légèrement plus faible que prévu au printemps. Cette différence n'a pas d'incidence significative sur la croissance moyenne des dépenses nettes par rapport aux hypothèses de la Commission. Dans l'ensemble, la différence entre la trajectoire des dépenses nettes du plan et la trajectoire de référence s'explique par des différences d'hypothèses dûment justifiées, conformément à l'article 13, point b), du règlement (UE) 2024/1263. De manière générale, toutes les différences dans les hypothèses prises ensemble contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes soit plus élevée dans le plan que dans la trajectoire de référence. La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect de la trajectoire des dépenses nettes.

Stratégie budgétaire du plan

(24) Selon la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan, les engagements relatifs aux dépenses nettes seront réalisés au moyen de la maîtrise des dépenses et d'augmentations discrétionnaires des recettes. Le gouvernement met actuellement en œuvre deux trains de mesures dont le rendement budgétaire est estimé à 9 milliards d'EUR (3,8 % du PIB). Ce montant est réparti globalement entre, d'une part, 3,5 milliards (1,5 % du PIB) provenant d'une augmentation des recettes (c'est-à-dire des recettes directes découlant d'une augmentation du taux de TVA et des recettes indirectes provenant d'une augmentation de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales en raison du chômage plus élevé causé par d'autres mesures) et, d'autre part, 5,5 milliards (2,3 % du PIB) provenant d'une réduction des dépenses (c'est-à-dire des économies provenant des «régions de bien-être», d'une réduction des prestations sociales et de réductions d'autres dépenses). La plupart des mesures relevant de ces deux trains de mesures d'assainissement ont déjà été adoptées, tandis que d'autres doivent être confirmées ou ajustées et quantifiées dans les budgets annuels. Plusieurs mesures, tant du côté des recettes que des dépenses, ayant une incidence considérable en 2025, ont déjà été adoptées. Parallèlement, il existe des risques pour la mise en œuvre de la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan, qui découlent de la possibilité que les économies réalisées grâce aux mesures ciblant les régions de bien-être et les effets sur l'emploi des réformes du marché du travail opérées par le gouvernement soient plus faibles que prévu. En outre, le projet de plan budgétaire pour 2025 reflète les mesures discrétionnaires visant à soutenir la réalisation de l'engagement en matière de dépenses nettes pour 2025 ([10]).

([10]) Voir avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Finlande, 26.11.2024, C(2024) 9054 final.

Ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements dans le plan justifiant une prolongation de la période d'ajustement budgétaire

(25) Dans son plan, la Finlande s'engage à mettre en œuvre un ensemble de réformes et d'investissements visant à améliorer la croissance potentielle et la viabilité budgétaire, destiné à sous-tendre une prolongation de la période d'ajustement budgétaire de 4 à 7 ans. Cet ensemble de réformes et d'investissements se compose d'une série d'engagements inclus dans le plan pour la reprise et la résilience (PRR), d'un engagement au titre du PRR incluant des spécifications supplémentaires afin de limiter les dépassements budgétaires ainsi que de deux nouvelles réformes. Il inclut les mesures suivantes:

— introduction du modèle nordique des services de l'emploi. La réforme remanie le fonctionnement des services de l'emploi en Finlande, en augmentant les ressources à disposition des services de l'emploi, en améliorant le soutien offert aux demandeurs d'emploi et en renforçant les obligations en matière de recherche d'emploi pour les chômeurs inscrits auprès des services de l'emploi. Le système d'information appuyant les services de l'emploi est en cours de modernisation afin d'améliorer le processus de recherche d'emploi. Cette réforme est un engagement pris au titre du PRR (P3C1R1) et son objectif principal était de mener 2 millions d'entretiens entre janvier 2023 et mars 2024. Selon le plan, on estime que cette mesure pourrait permettre d'augmenter l'emploi de 9 500 à 10 000 travailleurs supplémentaires à partir de 2025.

— Suppression des jours supplémentaires d'allocation de chômage. Cette réforme supprime progressivement les jours supplémentaires d'allocation de chômage que les personnes ayant atteint un âge donné pouvaient demander après l'expiration de la période normale d'allocation de chômage. L'âge minimal requis pour obtenir des jours supplémentaires d'allocations de chômage doit augmenter d'un an/groupe d'âge à partir des personnes nées en 1963 et la possibilité d'un jour supplémentaire doit être totalement supprimée pour les personnes nées en 1965 et par la suite. Cette réforme est un engagement pris au titre du PRR (P3C1R2) qui devait être mis en œuvre au plus tard pour le deuxième trimestre de 2023. Les jours supplémentaires d'allocations de chômage doivent être supprimés d'ici à 2029. Selon le plan, on estime que cette mesure pourrait permettre d'augmenter l'emploi d'environ 9 100 travailleurs supplémentaires, à partir de 2025.

— Mise en œuvre de la réforme des services sociaux et de santé nationaux à l'appui de la garantie légale en matière de soins. Cette réforme a consisté en la législation relative à la création de 21 «régions de bien-être», lesquelles, à compter du 1er janvier 2023, sont chargées d'organiser les soins de santé, l'aide sociale et les services de secours. La municipalité d'Helsinki organise également ces services. En outre, l'autorité commune d'Helsinki et d'Uusimaa, que l'on appelle le «groupe HUS», est chargée d'organiser les soins médicaux spécialisés dans la région d'Uusimaa. Cette réforme est un engagement pris au titre du PRR (P4C1R1).

— Introduire l'innovation numérique dans les services sociaux et les soins de santé. Cette réforme vise à faire passer la part de la population (âgée de 20 ans et plus) utilisant les services de santé et d'aide sociale en ligne de 26 % (niveau de référence de 2020) à 35 %. De nouveaux services numériques doivent être déployés afin d'atteindre cet objectif. Cette réforme est un engagement pris au titre du PRR (P4C1I4) et devrait être achevée d'ici à la fin de 2025.

— Investissements dans la recherche, le développement et l'innovation, ainsi que dans la transition propre. Cette mesure comprend plusieurs investissements dans les technologies propres inclus dans le PRR (P1C1I2, P1C2I1, P1C2I3, P3C3I1 et P1C1I1).

— Renouvellement des obligations réglementaires et des procédures administratives des régions de bien-être Compte tenu des déficits importants enregistrés par les régions de bien-être, le gouvernement inclut dans le plan des mesures supplémentaires visant à corriger la situation et à garantir une bonne gestion financière. Parmi ces mesures figurent, entre autres, l'ajustement des effectifs minimaux de personnel dans les établissements de soins résidentiels pour personnes âgées, l'ajustement des frais à la charge du patient, la rationalisation de l'utilisation des locaux, l'amélioration de la concurrence dans le domaine des marchés publics et l'introduction de canaux de services numériques. Sur la base du programme gouvernemental et du plan budgétaire des administrations publiques (2025-2028), le gouvernement estime que ces nouveaux ajustements pourraient permettre d'économiser environ 1,56 milliard d'EUR d'ici à 2028. Cela inclut à la fois les mesures réglementaires et les mesures d'assainissement prises par les régions de bien-être elles-mêmes. Ces mesures constituent une spécification supplémentaire de l'engagement au titre du PRR décrit ci-dessus (P4C1R1).

— Réforme globale de la sécurité sociale, y compris une réforme globale de l'assistance sociale. L'objectif de la réforme de l'assistance sociale est de renforcer le rôle de l'assistance sociale en tant que prestation de dernier recours et de courte durée, en corrigeant les lacunes du système de sanctions qui permettaient à l'assistance sociale de compenser intégralement les allocations de chômage perdues lorsque les bénéficiaires ne respectaient pas leurs obligations en matière de recherche d'emploi. Le gouvernement estime que cette réforme pourrait conduire à réduire de moitié le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance sociale et qu'elle pourrait permettre de réaliser 100 millions d'EUR d'économies budgétaires chaque année. À la suite des consultations des parties prenantes, la proposition du gouvernement devrait être communiquée au Parlement à l'automne 2025 et entrer en vigueur au deuxième trimestre de 2026.

— Introduction d'une prestation générale de sécurité sociale. L'un des aspects de cette réforme consiste à simplifier la sécurité sociale en permettant d'accéder à différentes prestations en introduisant une seule demande administrative. À la suite des consultations des parties prenantes, la réforme devrait être présentée au Parlement à l'automne 2025 et entrer en vigueur au deuxième trimestre de 2026.

(26) Les mesures sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement qui font partie du PRR (y compris les précisions supplémentaires relatives au renouvellement des obligations réglementaires et des procédures administratives des régions de bien-être) sont conformes à l'article 14, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1263, étant donné qu'elles sont suffisamment détaillées, concentrées en début de période, assorties d'échéances et vérifiables. Les deux mesures relatives à la réforme globale de l'assistance sociale et à l'introduction d'une prestation générale de sécurité sociale doivent encore être adoptées; elles ne sont donc pas encore détaillées à ce stade. Le plan prévoit un calendrier indicatif pour leur adoption ainsi que des indicateurs cibles qualitatifs permettant de suivre leur mise en œuvre.

(27) Les engagements figurant dans le PRR destinés à sous-tendre la prolongation contiennent des réformes et des investissements importants visant à améliorer la viabilité budgétaire et à renforcer le potentiel de croissance de l'économie. En outre, la Finlande s'engage à poursuivre l'effort de réforme au cours de la période couverte par le plan budgétaire et structurel à moyen terme et à maintenir les niveaux d'investissement financés au niveau national sur la période couverte par le PRR (voir le tableau 5 ci-dessous). L'exécution des engagements fera l'objet d'un suivi tout au long de la mise en œuvre du plan. En conséquence, les engagements inclus dans le PRR peuvent être pris en considération aux fins de la prolongation de la période d'ajustement, conformément à l'article 36, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2024/1263.

(28) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation devrait améliorer la croissance potentielle et le potentiel de résilience de l'économie de la Finlande de manière durable, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point a), du règlement (UE) 2024/1263. Ces mesures devraient améliorer le fonctionnement du marché du travail, soutenir l'innovation, améliorer l'accès aux soins de santé et à la protection sociale et moderniser la sécurité sociale, améliorant ainsi la croissance potentielle et le potentiel de résilience de l'économie finlandaise. Les réformes du marché du travail proposées devraient aider les chômeurs à trouver un emploi et augmenter les taux d'activité des travailleurs âgés. Selon le plan, on estime que ces deux mesures pourraient permettre de créer environ 20 000 emplois au cours de la période 2025-2029. Les investissements dans la R&D prévus dans le PRR devraient améliorer à la fois le potentiel de croissance et la résilience de la Finlande, en augmentant la productivité (le plan estime de manière prudente qu'une augmentation de 1 % des investissements dans la R&D augmente la productivité de 0,02 %), en attirant l'investissement privé et en soutenant la transition écologique et la décarbonation du système énergétique. Selon le gouvernement finlandais, la mise en place des régions de bien-être et le développement des services de santé en ligne devraient améliorer l'accès aux soins de santé, ce qui est d'autant plus important que les besoins en soins médicaux non satisfaits sont supérieurs à la moyenne de l'UE et que la Finlande est une société qui vieillit rapidement. Les réformes visant à introduire une prestation générale de sécurité sociale et la réforme de l'assistance sociale visent à optimiser la politique sociale, à réduire les coûts administratifs, à rendre la sécurité sociale plus équitable et à accroître les incitations au travail, en soutenant ainsi l'emploi. Les effets sur la cohésion sociale devraient faire l'objet d'un suivi. En outre, les effets de la réforme du marché du travail sur l'emploi ou l'augmentation de la productivité consécutive aux investissements dans la R&D doivent encore se concrétiser. En outre, les régions de bien-être doivent faire face à plusieurs difficultés lors de leurs premières années d'activité, et le gouvernement a présenté, dans le plan, des spécifications supplémentaires à un engagement au titre du PRR visant à renouveler les obligations réglementaires et des procédures administratives des régions de bien-être afin de réduire leur déficit. Dans l'ensemble, les hypothèses relatives à l'incidence sur la croissance des réformes et des investissements sous-tendant la prolongation, considérées ensemble, semblent plausibles, mais un suivi attentif des évolutions futures et de l'incidence exacte est nécessaire. Cela nécessite également de mener des consultations constructives des parties prenantes, y compris des partenaires sociaux et des organisations de la société civile concernées, ainsi qu'une évaluation des effets distributifs et cumulatifs des mesures.

(29) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation devrait favoriser la viabilité budgétaire, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) 2024/1263. Ces mesures complètent les mesures d'assainissement budgétaire déjà adoptées, comme indiqué ci-dessus lors de la présentation de la stratégie budgétaire. Le principal effet direct de ces mesures supplémentaires devrait résulter de la mise en œuvre de mesures visant à réduire le déficit des régions de bien-être, qui s'élevait à 1,4 milliard d'EUR en 2023, en renouvelant les obligations réglementaires et les procédures administratives de ces régions. Plus précisément, le gouvernement adopte des mesures visant à réduire les dépenses des régions de bien-être de 685 millions d'EUR sur la période 2025-2028, tandis que les régions de bien-être entendent mettre en œuvre des mesures visant à réduire leurs dépenses de 874 millions d'EUR d'ici à 2028. En outre, le gouvernement prévoit de réaliser 100 millions d'EUR d'économies par année grâce à la réforme de l'assistance sociale. D'autres économies directes pourraient être réalisées grâce à la baisse du coût administratif par demande de prestation découlant de l'adoption du modèle de prestation unique et à la diminution des paiements liés aux jours supplémentaires d'allocation de chômage, qui seront supprimés. Les économies budgétaires indirectes sont principalement liées à l'incidence positive sur l'emploi que devraient avoir les réformes du marché du travail (c'est-à-dire l'introduction du modèle nordique des services de l'emploi et la suppression des jours supplémentaires d'allocation de chômage), qui devraient accroître la croissance

potentielle et générer des recettes fiscales. La réforme globale de la sécurité sociale, avec notamment une prestation générale de sécurité sociale, et la réforme globale de l'assistance sociale pourraient également avoir une incidence sur l'emploi en accroissant les incitations au travail, et donc avoir indirectement une incidence budgétaire positive. Si les économies réalisées grâce aux mesures pourraient être inférieures aux prévisions, les économies budgétaires découlant de la spécification supplémentaire incluse dans le PRR concernant le renouvellement des obligations réglementaires et des procédures administratives des régions de bien-être devraient être non négligeables, compte tenu de l'importance des économies estimées (à savoir 1,6 milliard d'EUR). Dans l'ensemble, la réalisation d'économies indirectes dépend de manière cruciale de l'incidence des réformes du marché du travail sur l'emploi.

(30) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation répond aux priorités communes de l'Union, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point c), du règlement (UE) 2024/1263. Les réformes de la sécurité sociale et du marché du travail contribuent à la résilience sociale, notamment en respectant les principes du socle européen des droits sociaux tels que le soutien actif à l'emploi, la protection sociale et les allocations de chômage. Les investissements prévus dans le PRR en ce qui concerne la R&D pour la transition écologique devraient accroître l'innovation dans les technologies à faible intensité de carbone et les infrastructures énergétiques, contribuant ainsi à garantir une transition écologique équitable et à assurer la sécurité énergétique. L'introduction de l'innovation numérique dans les services sociaux et les soins de santé contribue à une transition numérique équitable en accroissant la numérisation des services publics. L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation ne répond pas à l'autre priorité commune de l'UE, à savoir le renforcement des capacités de défense.

(31) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation donne suite aux recommandations par pays pertinentes ([11]) émises dans le cadre du Semestre européen, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point d), du règlement (UE) 2024/1263. En particulier, l'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation répond aux recommandations par pays suivantes:

— politiques actives du marché du travail, incitations au travail et participation au marché du travail (recommandations par pays émises en 2019 et 2020), grâce à l'introduction du modèle nordique des services de l'emploi et à la suppression des jours supplémentaires d'allocation de chômage;

— soins de santé, soins de longue durée, cadre budgétaire et gouvernance budgétaire (recommandations par pays émises en 2019 et 2020), grâce à la réforme des régions de bien-être et à l'introduction de l'innovation numérique dans les soins de santé;

— énergies renouvelables, réseaux et infrastructures énergétiques, efficacité énergétique, recherche et innovation, développement régional et services publics locaux et environnement des entreprises (y compris les politiques en faveur des PME) (recommandations par pays publiées en 2019, 2020, 2022 et 2023), grâce aux différents investissements au titre du PRR dans les technologies et infrastructures énergétiques, l'hydrogène à faibles émissions de carbone et le captage et l'utilisation du dioxyde de carbone, le recyclage des principaux matériaux et d'autres financements en faveur du développement rural;

— pauvreté, inclusion sociale et protection sociale (recommandation par pays formulée en 2024), grâce à la réforme de la sécurité sociale, avec notamment l'introduction d'une prestation générale de sécurité sociale, et la réforme de l'assistance sociale.

(32) Le plan garantit le maintien du niveau global prévu des investissements publics financés au niveau national réalisés en moyenne sur la période couverte par le PRR, conformément à l'article 14, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 5: Investissements publics financés au niveau national dans le plan (en % du PIB)

Niveau moyen sur la période couverte par le PRR (2022-2026) ([1])	T+1	T+2	T+3	T+4	Moyenne sur la durée du plan
4,4	4,7	4,5	4,6	4,4	4,6

([1]) Il est supposé et admis que les deux périodes se chevaucheront. L'obligation de maintenir le niveau d'investissement est destinée à s'appliquer aux années suivant la fin de la durée de vie de la facilité pour la reprise et la résilience.

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Finlande.

([11]) Les recommandations par pays jugées «pertinentes» sont les recommandations: i) adoptées par le Conseil à partir de 2019, ii) pour lesquelles l'État membre n'a pas encore accompli de progrès «substantiels» dans leur mise en œuvre ou dont la mise en œuvre n'est pas «complète» et qui ne sont pas dépassées [évaluées comme «Not Assessed / No Input to Add» (Non évalué/Rien à ajouter)], au sens de l'évaluation effectuée lors du dernier exercice de surveillance du Semestre européen [disponible dans CeSaR (europa.eu)], iii) non liées à des questions purement budgétaires relevant du PSC et iv) qui ne sont pas une reformulation d'une recommandation déjà formulée sur le même sujet.

(33) Enfin, l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation peut être considéré comme cohérent avec les engagements inclus dans le PRR et dans l'accord de partenariat conclu en vertu du cadre financier pluriannuel, conformément à l'article 14, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1263. L'introduction du modèle de prestation unique et la réforme de l'assistance sociale ne vont pas à l'encontre des engagements pris dans le PRR, tandis que les autres mesures découlent directement des engagements pris au titre du PRR.

(34) En conclusion, il ressort de l'évaluation que l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation de la période d'ajustement remplit, dans sa globalité, les critères de l'article 14 du règlement (UE) 2024/1263. Il s'ensuit que la période d'ajustement de quatre ans peut être prolongée à sept ans, comme le plan le propose.

Autres intentions en matière de réformes et d'investissements dans le plan répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'Union

(35) Outre l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement, le plan décrit les intentions des pouvoirs publics concernant d'autres réformes et investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays, et à répondre aux priorités communes de l'Union. Le plan comprend 10 réformes et investissements.

(36) En ce qui concerne la priorité commune d'une transition écologique et numérique équitable, dans laquelle s'inscrivent les objectifs climatiques énoncés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan comprend une réforme visant à porter les dépenses en R&D à 4 % du PIB d'ici à 2030, avec un tiers du financement provenant de sources publiques, ce qui se traduirait par une augmentation d'environ 280 millions d'EUR par année jusqu'en 2030. Les ressources publiques supplémentaires consacrées à la R&D seront allouées au soutien de la R&D des entreprises, à la coopération entre les entreprises et les chercheurs, au financement de projets de recherche et aux infrastructures de recherche, entre autres. La mesure répond aux recommandations par pays émises en 2019 et 2020 concernant la recherche et l'innovation et est cohérente avec la boussole numérique et la feuille de route stratégique nationale pour la décennie numérique de la Finlande.

(37) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan comprend des mesures visant à réduire les prestations créant des incitations à ne pas travailler (par exemple, les modifications apportées aux allocations de chômage devraient faire augmenter l'emploi de 40 000 travailleurs pendant le mandat du gouvernement actuel, et les baisses d'indice concernant les prestations de sécurité sociale devraient augmenter l'emploi de 18 600 travailleurs sur la même période), des mesures destinées à réduire les pénuries de compétences (par exemple, des augmentations du financement et des places disponibles dans les domaines connaissant des pénuries de main-d'œuvre, tels que la médecine) ainsi que des mesures visant à améliorer l'accès aux soins de santé et à réduire les listes d'attente (par exemple, en augmentant le financement prévu pour le remboursement des dépenses de santé privées). Ces mesures répondent aux recommandations par pays de 2019, 2020, 2022 et 2023 relatives aux politiques actives du marché du travail, aux incitations au travail et à la participation au marché du travail, aux soins de santé et à l'éducation.

(38) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan ne comporte pas d'autres réformes et investissements.

(39) Le plan comprend des réformes et investissements importants en ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense.

(40) Le plan fournit des informations concernant la cohérence et, le cas échéant, la complémentarité avec les fonds de la politique de cohésion, ainsi qu'avec le PRR de la Finlande. Le plan fait dûment référence au programme national de réforme de la Finlande pour 2024, qui décrit les synergies et la complémentarité avec la politique de cohésion et le PRR.

(41) Le plan donne une vue d'ensemble des besoins en investissements publics de la Finlande en ce qui concerne les priorités communes de l'Union. En ce qui concerne la transition écologique et numérique équitable, le plan souligne la nécessité d'investir dans les énergies propres afin de réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles ainsi que dans les technologies de rupture telles que l'intelligence artificielle afin de renforcer encore la transition écologique. En ce qui concerne la résilience sociale et économique, le plan souligne la nécessité d'investir afin de relever les niveaux d'instruction et d'accroître l'apprentissage continu. En ce qui concerne la sécurité énergétique, le plan souligne la nécessité d'investir en vue de réduire la dépendance de l'UE à l'égard des pays tiers. En ce qui concerne le renforcement des capacités de défense, le plan souligne la nécessité d'investir afin de renforcer les capacités de défense de la Finlande, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'OTAN.

Conclusion de l'évaluation menée par la Commission

(42) Dans l'ensemble, la Commission estime que le plan de la Finlande satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL

(43) Le Conseil se félicite du plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Finlande et estime que sa mise en œuvre intégrale serait propre à garantir des finances publiques saines et à contribuer à la soutenabilité de la dette publique ainsi qu'à une croissance durable et inclusive.

(44) Le Conseil prend note de l'évaluation du plan par la Commission. Toutefois, le Conseil invite la Commission à présenter son évaluation des futurs plans dans un document distinct de ses recommandations en vue de recommandations du Conseil.

(45) Le Conseil prend note de l'évaluation par la Commission de la trajectoire des dépenses nettes et des principales hypothèses macroéconomiques du plan, y compris en liaison avec les orientations préalables établies par la Commission, ainsi que des implications de la trajectoire des dépenses nettes du plan pour le déficit et la dette publics. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les hypothèses macroéconomiques et budgétaires, bien qu'elles diffèrent dans certains cas des hypothèses de la Commission, y compris pour tenir compte de données macroéconomiques et budgétaires actualisées, sont, d'une façon générale, dûment justifiées et étayées par des arguments économiques solides. Le Conseil prend note de la stratégie budgétaire globale du plan et des risques pesant sur les perspectives, qui pourraient avoir une incidence sur la concrétisation du scénario macroéconomique et sur les hypothèses sous-jacentes ainsi que sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes du plan. Le Conseil se félicite que les parties prenantes concernées aient été associées au niveau national avant la présentation du plan. Le Conseil note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense. En particulier, le Conseil note que la détérioration de l'environnement sécuritaire due à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a une incidence sur l'économie, avec des répercussions sur les finances publiques en Finlande.

(46) Le Conseil attend de la Finlande qu'elle se tienne prête à ajuster sa stratégie budgétaire si nécessaire pour garantir la mise en œuvre de sa trajectoire des dépenses nettes. Le Conseil est résolu à suivre de près les évolutions économiques et budgétaires, y compris celles qui sous-tendent le scénario du plan.

(47) Le Conseil estime justifié de mener, en temps utile pour le prochain cycle de surveillance budgétaire, de nouvelles discussions visant à dégager une compréhension commune des implications en matière de surveillance annuelle des taux de croissance cumulés des dépenses nettes.

(48) Le Conseil approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements présenté par la Finlande dans son plan à moyen terme étayant la prolongation de la période d'ajustement et salue les efforts déployés pour quantifier l'incidence sur la croissance et la viabilité budgétaire. Le Conseil partage l'avis de la Commission selon lequel l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements présenté par la Finlande justifie une prolongation de la période d'ajustement de 4 à 7 ans. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les critères énoncés à l'article 14, dans leur ensemble, sont remplis, compte tenu également de la disposition transitoire prévue à l'article 36, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2024/1263, par l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission indiquant que les engagements en matière de réformes et d'investissements devraient améliorer le potentiel de croissance et la résilience de l'économie de manière durable et soutenir la viabilité budgétaire. Le Conseil recommande à la Finlande de mettre pleinement en œuvre l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements afin de maintenir la prolongation de la période d'ajustement.

(49) Le Conseil prend note de la description, par la Commission, des besoins et intentions en matière de réformes et d'investissements, en plus de l'évaluation de l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement, en réponse aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, et souligne qu'il importe d'assurer la concrétisation de ces réformes et investissements. Le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, évaluera ces réformes et investissements et suivra leur mise en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

(50) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels de la Finlande, qui contiendront, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil et la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen ainsi que la mise en œuvre de l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement.

(51) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, il convient que le Conseil recommande à la Finlande la trajectoire des dépenses nettes fixée dans le plan, et il y a lieu d'approuver l'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation à 7 ans de la période d'ajustement,

RECOMMANDE à la Finlande:

1. de veiller à ce que la croissance des dépenses nettes ne dépasse pas les valeurs maximales fixées à l'annexe I de la présente recommandation.

2. de mettre en œuvre, dans les délais prescrits, l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation à 7 ans de la période d'ajustement budgétaire, tel que cet ensemble est défini à l'annexe II de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 21 janvier 2025.

Par le Conseil

Le président

A. DOMAŃSKI

ANNEXE I

Taux de croissance maxima des dépenses nettes
(taux de croissance annuels et cumulés, en termes nominaux)

Finlande

Années		2025	2026	2027	2028
Taux de croissance (en %)	Annuels	1,6	1,9	2,6	2,6
	Cumulés (*)	5,3	7,4	10,1	13,0

(*) Les taux de croissance cumulés sont calculés par référence à l'année de base 2023. Les taux de croissance cumulés sont utilisés dans le suivi annuel de la conformité ex post dans le compte de contrôle.

ANNEXE II

Ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation à 7 ans de la période d'ajustement

Finlande

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés ([1])	Indicateur(s) de suivi
Introduction du modèle nordique des services de l'emploi (mesure du PRR existant: référence dans le PRR de la Finlande – P3C1R1)	L'objectif de la mesure est de réformer le processus des services publics de l'emploi.	1. D'ici au T2 2022: entrée en vigueur de la loi sur les services publics de l'emploi et les services aux entreprises réglementant le modèle nordique des services de l'emploi pour le processus de service aux demandeurs d'emploi, comme indiqué au jalon 77. 2. D'ici au T4 2023: augmentation du nombre annuel d'entretiens de recherche d'emploi menés conformément au modèle nordique du service de l'emploi, passant de 783 070 à 2 000 000, comme indiqué à la cible 78. 3. D'ici au T4 2023: les cinq fonctionnalités numériques requises par le modèle nordique des services de l'emploi sont intégrées dans le système d'information des services publics de l'emploi (TE-PSE) et sont opérationnelles, comme indiqué au jalon 79.	Les jalons et cibles pertinents 77, 78 et 79 du PRR sont atteints de manière satisfaisante.
Suppression des jours supplémentaires d'allocation de chômage (mesure du PRR existant: référence dans le PRR de la Finlande – P3C1R2)	L'objectif de la réforme est de favoriser l'emploi en supprimant les facteurs qui dissuadent les personnes âgées de travailler et en atténuant le ciblage des licenciements chez les travailleurs âgés.	1. D'ici au T2 2023: entrée en vigueur des modifications apportées à la loi sur la sécurité au chômage en ce qui concerne la suppression progressive des jours supplémentaires de chômage, comme indiqué au jalon 80.	Le jalon 80 pertinent du PRR est atteint de manière satisfaisante.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés ([1])	Indicateur(s) de suivi
Préparation de la réforme de la protection sociale et des soins de santé à l'appui de la mise en œuvre de la garantie de soins (mesure du PRR existant: référence dans le PRR de la Finlande – P4C1R1)	Dans le cadre de la préparation de la réforme sociale et des soins de santé, l'objectif de cette réforme est d'améliorer l'accessibilité aux services de santé et aux services sociaux en promouvant la mise en œuvre de la garantie de soins.	1. D'ici au T3 2021: entrée en vigueur du cadre juridique initial établissant les domaines de la protection sociale (régions de bien-être) et réformant les services sociaux et de soins de santé et de secours, comme indiqué au jalon 133. 2. D'ici au T1 2023: entrée en vigueur de la législation relative à la création de zones de protection sociale (régions de bien-être) et à la réforme des services sociaux, de soins de santé et de secours, comme indiqué au jalon 134. 3. D'ici au T2 2023: mise en œuvre des zones régionales de protection sociale (régions de bien-être) ayant la capacité d'assumer la responsabilité de l'organisation des services sociaux, de santé et de secours, comme indiqué au jalon 134.	Les jalons 133 et 134 pertinents du PRR sont atteints de manière satisfaisante.
Introduire l'innovation numérique dans les services sociaux et les soins de santé (mesure du PRR existant: référence dans le PRR de la Finlande – P4C1I4)	L'objectif de cet investissement est de fournir des solutions numériques pour soutenir le développement des services sociaux et de soins de santé et promouvoir la mise en œuvre de la garantie de soins.	1. D'ici au T4 2025: augmentation de la part de la population utilisant les services en ligne de protection sociale et de soins de santé de 26 % (référence de 2020) à 35 %, comme indiqué au jalon 139.	Le jalon 139 pertinent du PRR est atteint de manière satisfaisante.
Investissements dans les nouvelles technologies énergétiques (mesure du PRR existant: référence dans le PRR de la Finlande – P1C1I2)	Contribuer à l'objectif de la Finlande d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2035 en encourageant l'introduction de nouvelles technologies propres pour la production et l'utilisation d'énergie.	1. D'ici au T4 2021: publication du premier appel à candidatures pour des investissements dans de nouvelles technologies énergétiques, comme indiqué au jalon 6. 2. D'ici au T4 2023: octroi de toutes les subventions aux investissements dans les technologies énergétiques, comme indiqué au jalon 7. 3. D'ici au T2 2026: achèvement d'au moins quatre projets soutenus, comme indiqué à la cible 8.	Les jalons et cibles 6,7 et 8 pertinents du PRR sont atteints de manière satisfaisante.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés ([1])	Indicateur(s) de suivi
Hydrogène à faible teneur en carbone et captage et récupération du carbone (mesure du PRR existant: référence dans le PRR de la Finlande – P1C2I1)	Cette mesure d'investissement vise à promouvoir le développement de la production et du stockage d'hydrogène propre à l'échelle commerciale.	1. D'ici au T4 2021: publication du premier appel national à candidatures pour la production et l'utilisation d'hydrogène à faibles émissions ainsi que pour le captage et l'utilisation du dioxyde de carbone, comme indiqué au jalon M16. 2. D'ici au T4 2025: Accord de mise en œuvre 3. D'ici au T2 2026: le ministère a achevé l'investissement prévu au jalon 17. 4. D'ici au T2 2026: Accords juridiques signés avec les bénéficiaires finaux, comme indiqué à la cible 18. 5. D'ici au T2 2026: transfert de 127 000 000 EUR à Business Finland, comme indiqué au jalon 18 bis.	Les jalons et cibles pertinents 16, 17, 18 et 18 bis du PRR sont atteints de manière satisfaisante.
Réutilisation et recyclage des principaux matériaux et des flux industriels (mesure du PRR existant: référence dans le PRR de la Finlande – P1C2I3)	La mesure vise à promouvoir une économie circulaire qui réutilise et recycle le côté industriel et les flux de déchets et d'autres matériaux essentiels tels que les matériaux pour batteries, les plastiques, les textiles, les emballages, les équipements électriques et électroniques, les matériaux de construction et de démolition.	1. D'ici au T4 2021: lancement du premier appel à candidatures pour des projets d'investissement promouvant la réutilisation des déchets et des flux secondaires, comme indiqué au jalon 22. 2. D'ici au T4 2023: octroi de toutes les subventions aux projets de réemploi et de recyclage, comme indiqué au jalon 23. 3. D'ici au T2 2026: achèvement de 10 projets soutenus, comme indiqué à la cible 24.	Les jalons et cibles pertinents 22, 23, 24 du PRR sont atteints de manière satisfaisante.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés ([1])	Indicateur(s) de suivi
Train de mesures de financement de la RDI en faveur de la transition écologique — Entreprises chefs de file (mesure du PRR existant: référence dans le PRR de la Finlande – P3C3I1)	L'objectif de l'investissement est de soutenir (au moyen d'un régime géré par Business Finland) les partenariats et les écosystèmes entre les entreprises et d'autres organismes de recherche qui renforcent la compétitivité des entreprises et améliorent l'efficacité des activités de recherche et de développement.	1. D'ici au T2 2022: lancement d'un appel à candidatures pour des projets de grandes entreprises, comme indiqué au jalon 100. 2. D'ici au T4 2023: octroi de cinq subventions à des projets de grandes entreprises, comme indiqué à la cible 101. 3. D'ici au T4 2025: 90 % des projets de grandes entreprises achevés, comme indiqué à la cible 102.	Les jalons et cibles pertinents 100, 101 et 102 du PRR sont atteints de manière satisfaisante.
Investissements dans les infrastructures énergétiques (mesure du PRR existant: référence dans le PRR de la Finlande – P1C1I1)	L'objectif de l'investissement est de renforcer les conditions-cadres pour attirer les investissements dans les énergies propres, en mettant l'accent sur l'intégration du système énergétique, le stockage et le transport de l'énergie. L'investissement soutient les projets qui favorisent la construction d'infrastructures énergétiques, en mettant l'accent sur les points suivants: I) les réseaux électriques et la capacité de transport d'électricité; II) les investissements visant à intégrer les systèmes énergétiques et à produire, transmettre et utiliser la chaleur excédentaire et la chaleur perdue dans les réseaux de chauffage urbain; III) le transport de gaz à faible émission de carbone, y compris l'hydrogène, le biogaz et le biométhane.	1. D'ici au T4 2021: publication du premier appel à candidatures pour des projets d'infrastructures énergétiques, comme indiqué au jalon 3. 2. D'ici au T4 2024: octroi de toutes les subventions pour les investissements dans les infrastructures énergétiques, comme indiqué au jalon 4. 3. D'ici au T2 2026: achèvement d'au moins quatre projets soutenus, comme indiqué à la cible 5.	Les jalons et cibles pertinents 3, 4 et 5 du PRR sont atteints de manière satisfaisante.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés ([1])	Indicateur(s) de suivi
Ajustements des fonctions et procédures des régions de bien-être établies (accompagnant la réforme P4C1R1 du PRR).	Ces mesures visent à garantir une prestation de services appropriée tout en préservant la bonne gestion financière.	1. D'ici au T2 2024: consultations des parties prenantes sur les mesures pertinentes afin de permettre notamment: i) d'ajuster les niveaux d'effectifs dans les établissements de soins résidentiels et de modifier les spécialisations des effectifs; ii) d'ajuster les frais à charge du patient pour les soins de santé; et iii) de clarifier le champ d'application et d'analyser l'impact de la loi sur les services aux personnes handicapées. 2. D'ici au T4 2025: mise en place de plans par chaque région de bien-être, prévoyant notamment: i) une meilleure utilisation des locaux et du réseau de services; ii) un recours plus large aux marchés publics centralisés; iii) l'amélioration de la concurrence dans le domaine des marchés publics. 3. D'ici au T4 2025: entrée en vigueur des modifications législatives pertinentes concernant les obligations des régions de bien-être, notamment en ce qui concerne — les niveaux d'effectifs minimaux dans les établissements de soins résidentiels et les modifications des spécialisations des effectifs; — les frais à charge du patient dans le domaine des soins de santé. 4. D'ici au T4 2026: i) correction des déficits accumulés par les régions de bien-être depuis 2023; et ii) amélioration de l'efficacité des services grâce à la rationalisation de la gamme de services de soins médicaux spécialisés.	Étapes 1, 2 et 4 i): déclaration par les autorités. Étapes 3 et 4 ii): entrée en vigueur des modifications législatives pertinentes.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés ([1])	Indicateur(s) de suivi
Réforme globale de l'assistance sociale (nouvelle mesure)	Cette mesure vise à améliorer les incitations au travail en clarifiant les conditions à remplir pour bénéficier d'une assistance sociale et en ajustant le montant de cette assistance sur la base des circonstances objectives de son bénéficiaire.	1. D'ici au T3 2025: achèvement de l'analyse d'impact. 2. D'ici au T3 2025: achèvement de la consultation des parties prenantes. 3. D'ici au T4 2025: vote de la législation.	Étapes 1 et 2: déclaration par les autorités. Étape n° 3: entrée en vigueur de la législation clarifiant l'octroi de l'assistance sociale.
Introduction d'une prestation générale de sécurité sociale (nouvelle mesure)	Cette mesure consiste à mettre en place un système fondé sur une prestation générale de sécurité sociale afin de clarifier et de simplifier le système de prestations de sécurité sociale et de mieux identifier les personnes admissibles à une aide.	1. D'ici au T3 2025: achèvement de l'analyse d'impact. 2. D'ici au T3 2025: achèvement de la consultation des parties prenantes. 3. D'ici au T4 2025: vote de la législation.	Étapes 1 et 2: déclaration par les autorités. Étape n° 3: entrée en vigueur de la législation établissant une prestation générale de sécurité sociale.

([1]) Le calendrier des mesures relevant du PRR est indicatif et correspond aux engagements pris dans la décision d'exécution correspondante du Conseil.