COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 312 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour la période 2012-2015

{SWD(2012) 312 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour la période 2012-2015

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[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

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 européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte 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.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2012) 312 final.
4 P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.

(2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, 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[5], qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Finlande pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la Finlande pour la période 2011-2014.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[6], dans lequel la Finlande est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(6) Le 2 mars 2012, 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.

(7) Le 19 avril 2012, la Finlande a présenté son programme de stabilité pour la période 2012-2015 et son programme national de réforme pour 2012. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. La Commission a également cherché à déterminer, dans le cadre d'un bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, si la Finlande est touchée par un déséquilibre macroéconomique. La Commission a conclu dans son bilan approfondi[7] que la Finlande est touchée par un déséquilibre, même si ce dernier n'est pas excessif.

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité effectuée conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires du programme est plausible pour la période 2012-2013 et que la croissance du PIB prévue dans le programme est conforme aux prévisions de printemps 2012 établies par les services de la Commission. Les projections pour 2014 et 2015 sont, elles aussi, réalistes, car elles prévoient une croissance du PIB nettement inférieure à celle enregistrée avant la crise et inférieure à celle des années de reprise (2010 et 2011). Le

---

5 Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 154 final.

principal objectif budgétaire du programme de stabilité de la Finlande pour 2012 est de réduire le déficit de l'administration centrale en limitant les dépenses et en augmentant les recettes. Ce budget étant la principale cause du déficit public, le fait d'améliorer sa position contribuera à équilibrer le budget public. L'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), qui est d'obtenir un excédent de 0,5 % du PIB en termes structurels reflète de manière adéquate les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base du solde budgétaire structurel (recalculé)[8], la Finlande a atteint l'OMT en 2011, mais devrait s'en écarter très faiblement au cours de la période 2012-2015. Le taux de croissance des dépenses publiques, qui prend en compte les mesures discrétionnaires en matière de recettes, est conforme au critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance pour toutes les années, sauf 2015. Le programme vise à équilibrer le budget public d'ici à 2015 et à enregistrer des excédents à partir de 2016. Le ratio d'endettement est nettement inférieur à 60 % du PIB et, selon le programme, le niveau de la dette culminera en 2014 à près de 52 % du PIB avant de commencer à baisser. Un écart de viabilité important, découlant principalement d'une dégradation rapide du taux de dépendance sous l'effet du vieillissement de la population, continue d'être observé dans les finances publiques du pays. L'écart de viabilité doit faire l'objet d'un suivi continu et les mesures doivent être ajustées en conséquence. Le cadre budgétaire du pays est arrimé à des plafonds de dépenses pluriannuels qui, toutefois, ne s'appliquent pas actuellement au secteur local.

(9) Ces dix dernières années, une baisse de la productivité a été observée dans les services publics. Les autorités finlandaises ont déjà mis en œuvre plusieurs réformes pour remédier à ce problème mais ce processus a été lent, en particulier au niveau des administrations locales. En outre, une réforme des administrations locales dans tout le pays et un programme consacré à la productivité destiné aux administrations centrales sont en cours. De nouveaux gains de productivité et de nouvelles économies de coût pourraient être dégagés en encourageant une plus grande concurrence dans les secteurs protégés, public et privé, des services, au moyen d'une dérégulation plus poussée des marchés des produits et du travail.

(10) Au cours de l'année passée, les autorités finlandaises ont adopté de nouvelles mesures pour réduire le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, consistant notamment en un programme pilote de lutte contre le chômage de longue durée et la mise en place d'une garantie sociale en faveur des jeunes. Les mesures adoptées sont ambitieuses et pertinentes, mais elles doivent à présent être mises en œuvre et il importe de mettre clairement l'accent sur l'amélioration du niveau de compétences et la position sur le marché du travail des groupes cibles. Compte tenu des changements démographiques, il importe d'accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés afin de garantir la pérennité des finances publiques et de répondre à la demande de main d'œuvre dans les années qui viennent. L'augmentation de l'espérance de vie a été plus rapide qu'on ne l'avait prévu lors de la réforme du système de retraites de 2005, de sorte qu'à la longue, la fourchette à l'intérieur de laquelle se situe l'âge légal de départ à la retraite pourrait s'avérer trop basse. Dans son programme, le gouvernement s'est engagé à porter, d'ici 2025, l'âge effectif de départ à la retraite à 62,4 ans. En mars 2012, les partenaires sociaux se sont entendus sur plusieurs mesures destinées à

[8] Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode commune.

rallonger les carrières professionnelles. Le gouvernement s'est engagé à réformer le régime des retraites au plus tard le 1er janvier 2017. Les efforts doivent à présent porter sur la mise en œuvre à court terme de la ligne d'action arrêtée.

(11) Les obstacles d'ordre réglementaire dans le secteur des services en Finlande restent restrictifs et la concentration du marché est importante, non seulement dans le commerce de détail mais également dans les secteurs de la production. Le degré le plus élevé de concentration s'observe sur le marché de l'alimentation au détail et les prix des denrées alimentaires sont parmi les plus élevés d'Europe. En Finlande, les amendes prévues par le droit de la concurrence ont toujours été faibles, si bien qu'on peut s'interroger sur leur effet de dissuasion. Sur le plan de la concurrence, certaines évolutions ont été observées, telles que l'adoption d'une nouvelle loi nationale sur la concurrence ainsi que d'une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et la construction. Le gouvernement s'est également engagé à présenter un nouveau programme visant à promouvoir la concurrence. Ce programme devrait être présenté sans délai en vue de renforcer davantage le cadre concurrentiel dans les marchés des produits et des services.

(12) La croissance de la productivité en Finlande stagne et les entreprises exportatrices ont perdu des parts sur les marchés étrangers ces dernières années. Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté, sauf dans le secteur manufacturier. Certains secteurs actuellement en pointe, en particulier l'électronique et le papier, semblent avoir atteint leur pic de croissance et, dans l'ensemble, la part du secteur manufacturier dans le PIB est en recul. La Finlande exporte des biens intermédiaires et des biens d'investissement principalement à destination d'économies matures et à croissance lente, et la présence de ses produits dans les économies des pays en développement est limitée. Il est primordial que l'économie finlandaise se diversifie, tant au niveau des entreprises qu'à celui des marchés d'exportation, afin de pouvoir compter sur un grand nombre de grands exportateurs. Malgré les résultats solides en matière de recherche-développement et d'innovation obtenus dans le passé, sans une nette augmentation du nombre d'entreprises innovantes à forte croissance, la Finlande risque de perdre sa place de chef de file dans le domaine de l'innovation dans l'Union européenne. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel de faciliter l'innovation, de permettre la transformation des projets de R&D en produits commercialisables et d'encourager la pénétration des marchés d'exportation à croissance rapide. À court terme, il sera également essentiel d'exploiter et de diffuser le vaste savoir faire en matière de TIC également dans d'autres secteurs du pays, dont le secteur public. En ce qui concerne la croissance des salaires, l'accord salarial tripartite de 2011 ouvre la voie à des augmentations salariales modérées en 2012 et 2013, ce qui devrait améliorer la position relative de la Finlande par rapport à ses principaux partenaires commerciaux.

(13) La Finlande a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, présentés en 2011, portent sur l'amélioration de la compétitivité, du taux d'emploi et de la pérennité des finances publiques, sur le renforcement de la stabilité financière et sur les moyens d'assurer la coordination fiscale. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements pris au titre de ce pacte. Les résultats de cette évaluation ont été pris en compte dans les recommandations.

(14) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a effectué une analyse complète de la politique économique de la Finlande. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme et a présenté un bilan approfondi. Elle a tenu compte

non seulement du bien-fondé de ces documents dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations qu'elle formule dans le cadre du semestre européen sont traduites dans les recommandations énoncées aux points 1 à 5 ci-dessous.

(15) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de la Finlande et la recommandation figurant au point 1) ci-dessous, en particulier, reflète son avis[9].

(16) À la lumière des résultats du bilan approfondi effectué par la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Finlande pour 2012 et son programme de stabilité. Les recommandations qu'il a formulées conformément à l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 sont reflétées en particulier dans les recommandations 1 et 5 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Finlande s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à préserver une situation budgétaire saine en 2012 et au-delà, en corrigeant tout écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) qui garantit la viabilité à long terme des finances publiques; à cette fin, à renforcer et à mettre rigoureusement en œuvre la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien définies, pour l'année 2013 et au-delà, et notamment à respecter le critère des dépenses; à continuer d'évaluer une fois par an l'ampleur de l'écart de viabilité lié au vieillissement et à moduler les recettes et les dépenses publiques en fonction des objectifs et des besoins à long terme; à mieux intégrer le secteur des administrations locales dans le système de plafonnement pluriannuel des dépenses;

2. à prendre de nouvelles mesures pour obtenir des gains de productivité et des économies de coûts dans les services publics, qui incluent des changements structurels et des réformes de l'administration territoriale propres à renforcer l'efficience, en vue également de relever les défis découlant du vieillissement de la population;

3. à mettre en œuvre les mesures actuelles destinées à améliorer la situation sur le marché du travail des jeunes et des chômeurs de longue durée, en mettant particulièrement l'accent sur le développement des compétences; à prendre de nouvelles mesures afin de stimuler le taux d'emploi des travailleurs âgés, en réduisant les possibilités de sortie précoce du marché du travail; à prendre des mesures visant à relever l'âge légal de départ à la retraite compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie.

4. à continuer de renforcer la concurrence sur les marchés des produits et des services, en particulier dans le secteur du détail, en garantissant la mise en œuvre effective de la nouvelle loi sur la concurrence et du nouveau programme visant à encourager une concurrence saine; à poursuivre les efforts visant à ce que la passation des marchés

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

publics de services au niveau local se déroule davantage dans le cadre d'une procédure d'appel à la concurrence et à continuer de garantir la neutralité concurrentielle entre les entreprises publiques et privées; à prendre de nouvelles mesures pour veiller à ce que les amendes prévues par le droit de la concurrence soient suffisamment dissuasives;

5. en vue de renforcer la croissance de la productivité et la compétitivité externe, à poursuivre les efforts pour diversifier la structure des entreprises, en particulier en accélérant l'adoption des mesures visant à élargir la base d'innovation, tout en continuant d'aligner l'évolution des salaires sur celle de la productivité.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président