



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 13 juin 2016
(OR. en)

9229/16

ECOFIN 469
UEM 215
SOC 333
EMPL 229
COMPET 303
ENV 348
EDUC 204
RECH 195
ENER 211
JAI 459

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9143/16 ECOFIN 434 UEM 184 SOC 298 EMPL 194 COMPET 271 ENV 315 EDUC 171 RECH 163 ENER 176 JAI 421 - COM(2016) 346 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2016

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, dont le texte a été révisé et approuvé par divers comités du Conseil, sur la base de la proposition de la Commission COM(2016) 346 final.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

**concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2016
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2016**

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 économiques¹, 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 macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2016 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Finlande est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016³. En tant que pays dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Finlande devrait veiller à mettre en œuvre cette recommandation intégralement et en temps utile.
- (2) Le rapport 2016 pour la Finlande a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par la Finlande dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Il contenait également le bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Finlande connaît des déséquilibres macroéconomiques. Il importe, en particulier, que le pays remédie à la perte de compétitivité en matière de coûts accumulée sur plusieurs années, principalement imputable au fait que la croissance des salaires a excédé celle de la productivité pendant une période prolongée, ce qui a entraîné une nette détérioration de la balance courante entre 2008 et 2012. Cette analyse a également attiré l'attention sur les risques à moyen et long terme non négligeables pesant sur la viabilité de finances publiques déjà mises à rude épreuve.

³ JO C 96 du 11.3.2016, p. 1.

- (3) Le 14 avril 2016, la Finlande a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de stabilité pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁴, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique.
- (5) Le programme de stabilité pour 2016 indique que l'incidence budgétaire du flux exceptionnel de réfugiés est importante, et fournit des éléments probants attestant la portée et la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Selon la Commission, les dépenses supplémentaires éligibles ont représenté 0,05 % du PIB en 2015 et s'élèvent, selon les estimations, à 0,2 % du PIB en 2016. Les dispositions figurant à l'article 5, paragraphe 1, et à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que l'afflux de réfugiés est un événement exceptionnel, que son impact sur les finances publiques de la Finlande est important et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. Par conséquent, l'ajustement requis en direction de l'objectif à moyen terme en 2015 a été revu à la baisse de façon à tenir compte de ces coûts. Pour l'année 2016, une évaluation finale, portant notamment sur les montants éligibles, sera effectuée au printemps 2017 sur la base des données observées que les autorités finlandaises ont communiquées.

⁴ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) no 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

- (6) La Finlande est actuellement soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Le 18 mai 2016, la Commission a adopté un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE étant donné que le niveau de la dette publique de la Finlande a été supérieur en 2015 à la valeur de référence de 60 % du PIB. Il ressort de l'analyse que le critère de la dette devrait être considéré comme rempli. Dans son programme de stabilité pour 2016, le gouvernement prévoit une amélioration du solde nominal qui devrait passer à -2,5 % du PIB en 2016 puis à - 1,3% en 2020. Le gouvernement prévoit d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme, soit un déficit structurel de 0,5 % du PIB, d'ici 2019. Selon le programme de stabilité, le ratio de la dette au PIB devrait culminer à 67,4 % en 2019 puis décroître pour s'établir à 67,2 % en 2020. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme d'ici 2019 n'ont pas été suffisamment détaillées. Sur la base des prévisions de la Commission du printemps 2016, il existe en 2016 un risque d'écart par rapport à l'ajustement recommandé. La conclusion pour 2016 serait identique si l'on ne prenait pas en compte dans l'évaluation l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important en 2017 par rapport à l'ajustement recommandé. La tendance à la hausse du ratio de la dette au PIB devrait se poursuivre, celui-ci atteignant 66,9 % en 2017. Se fondant sur son évaluation du programme de stabilité et tenant compte des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil estime qu'il existe un risque que la Finlande ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Des mesures supplémentaires devront donc être prises pour garantir le respect de ces dispositions en 2016 et 2017.

- (7) Compte tenu du vieillissement de la population et de la diminution de la main-d'œuvre, les dépenses en matière de retraites, de santé et de soins de longue durée devraient augmenter de 23,1 % du PIB en 2013 à 26,9 % d'ici 2030. En janvier 2016, la Finlande a adopté une réforme des retraites qui établira un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'évolution de l'espérance de vie à compter de 2027. Les services sociaux et de santé fournis par les municipalités représentent 10 % du PIB. Sans une réforme de ce système, ces dépenses devraient croître chaque année de 2,4 % en termes nominaux et augmenter en pourcentage du PIB. Les grandes lignes d'une réforme administrative et d'une restructuration de grande ampleur des services sociaux et de santé ont été arrêtées. Parmi les principaux objectifs de cette réforme figure la réduction de 3 milliards d'EUR de l'écart de viabilité à long terme grâce à une meilleure maîtrise des coûts. Cet objectif sera atteint au moyen d'une intégration des services, de prestataires de services plus importants et de la numérisation. Tous les détails de cette réforme doivent encore être peaufinés et des plans de gestion des changements mis au point avant que la réforme puisse être exécutée comme prévu à compter de 2019. Les autorités ont fait savoir que les mesures de mise en œuvre de la réforme seront présentées à la fin de 2016. Du fait de l'ampleur et du calendrier serré de cette réforme, sa mise en œuvre sera délicate. Il est donc important d'adopter en temps voulu les propositions législatives.
- (8) Pour rétablir la compétitivité de la Finlande, le fonctionnement du marché du travail doit être amélioré de plusieurs façons. Au niveau global, les augmentations salariales ont été modérées depuis l'accord salarial conclu au niveau central à la fin de 2013. Dans le cadre de cet accord, la progression en glissement annuel des salaires négociés a ralenti, tombant de 1,3 % au dernier trimestre de 2013 à 0,5 % au quatrième trimestre de 2015. En juin 2015, les partenaires sociaux ont décidé de prolonger cet accord jusqu'en 2016. La croissance de la productivité du travail n'a toutefois pas encore redémarré et, partant, les coûts salariaux unitaires nominaux devraient augmenter, bien que plus lentement. Des négociations ont été menées pour rétablir la compétitivité en matière de coûts. Un pacte de compétitivité a été conclu entre les partenaires sociaux le 29 février 2016. Il doit être traduit en accords sectoriels avant de pouvoir être mis en œuvre. Ce pacte sera complété par des mesures convenues entre les partenaires sociaux en vue de garantir une plus grande flexibilité du marché du travail et un nouveau modèle de croissance salariale en liant les salaires d'autres secteurs à ceux qui doivent faire face à la concurrence externe. Il importe de mettre en œuvre ces mesures relatives au marché du travail en respectant pleinement le rôle des partenaires sociaux.

- (9) La diminution de la population d'âge actif fait qu'il est important d'améliorer le taux de participation au marché du travail, ce qui suppose des efforts soutenus pour intégrer les travailleurs âgés, les jeunes, les chômeurs de longue durée et les travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail. Le taux d'emploi a baissé de plus de deux points de pourcentage, tombant de son niveau record de 70,6 % atteint en 2008 avant la crise à 68,5 % en 2015, tandis que le chômage a augmenté, passant de 6,4 % à 9,4 %. Le taux d'emploi des seniors s'améliore progressivement mais certains mécanismes de sortie précoce du marché du travail subsistent sous la forme de versement d'allocations de chômage aux travailleurs âgés pendant une période prolongée jusqu'à leur départ en retraite (le "tunnel du chômage"); ces mécanismes, si on ne les réduit pas, pourraient limiter l'impact positif de la réforme des retraites adoptée en 2016. Les effets des modifications apportées aux paramètres du tunnel du chômage lors de la précédente réforme des retraites seront évalués en 2019. Le chômage de longue durée a considérablement augmenté de 2008 à 2014, passant de 1,2 % à 1,9 % de la main-d'œuvre totale, même si plusieurs des chômeurs de longue durée ont fini par ne plus faire partie de la population active. Le chômage des jeunes a atteint 22,4 % en 2015. Les travailleurs moins qualifiés sont les plus touchés par le mauvais fonctionnement du marché du travail: réduire le budget consacré aux mesures actives du marché du travail au moment où on observe une demande croissante pour ce type de mesures pourrait compromettre les chances de ces différentes catégories de revenir sur le marché de l'emploi. En termes d'activation, la complexité du système d'allocations avec les différents types de prestations peut se traduire par un taux d'inactivité important et des pièges aux bas salaires. Compte tenu des coupes effectuées dans le budget consacré aux politiques actives du marché du travail, il est particulièrement important de lutter contre ces pièges et d'instaurer des incitations positives au travail, par exemple la possibilité de combiner travail et allocations. L'arrivée en Finlande, en 2015, d'un nombre relativement important de migrants et de réfugiés pourrait permettre de lutter contre les effets du vieillissement de la population, à la seule condition que leur intégration sur le marché du travail et dans le système éducatif soit réussie. Des problèmes d'adéquation s'observent sur le marché du travail, en partie du fait des mutations structurelles de l'économie, étant donné que de nouveaux emplois sont créés dans des zones géographiques et des secteurs autres que ceux dans lesquels des emplois ont été supprimés. Il est nécessaire de prendre des mesures pour augmenter l'accès à des logements d'un prix abordable dans la région d'Helsinki et de mener des actions efficaces pour aider les personnes à actualiser leurs compétences et à trouver du travail.

- (10) La Finlande se défend aussi bien, voire mieux que d'autres économies avancées, pour ce qui est de l'environnement des entreprises. Toutefois le manque de concurrence, en particulier dans les services axés principalement sur le marché national, tels que les services de détail et de transport, affecte la compétitivité globale de l'économie. Selon les entreprises, des exigences réglementaires excessives créent des obstacles à l'entrée et au développement sur certains marchés. Il y a lieu d'y remédier de façon à encourager l'esprit d'entreprise et l'investissement. Dans le secteur du commerce de détail, la réforme des réglementations en matière d'aménagement fixera des règles plus souples applicables à la taille et à l'emplacement des magasins. Le secteur marchand poursuit sa restructuration et profiterait du développement de nouveaux marchés, produits et services, en particulier ceux qui présentent une forte valeur ajoutée. Les changements structurels pourraient être facilités par des politiques favorisant le développement des entreprises, leur internationalisation et l'innovation. Des modifications de la législation ont été adoptées à l'automne 2015 mais la plupart ne devraient être mises en œuvre qu'entre 2016 et 2018. Les autorités ont annoncé que de nouvelles réformes structurelles seraient opérées en vue de renforcer la concurrence sur le marché.
- (11) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Finlande, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Finlande les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Finlande, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'UE, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du Semestre européen.
- (12) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁵.
- (13) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité. Les recommandations figurant aux points 2 à 3 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

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

RECOMMANDE que la Finlande s'attache, au cours de la période 2016-2017:

1. à opérer un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,5 % du PIB en direction de l'objectif à moyen terme en 2016 et de 0,6 % en 2017; à utiliser les éventuelles recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique; à garantir l'adoption et la mise en œuvre en temps voulu de la réforme administrative dans l'optique d'un meilleur rapport coût-efficacité des services sociaux et de santé;
2. tout en respectant le rôle des partenaires sociaux, à veiller à ce que le système de fixation des salaires renforce la négociation salariale au niveau local et supprime les rigidités, contribuant ainsi à la compétitivité et à l'instauration d'une approche davantage tournée vers le secteur de l'exportation; à augmenter les incitations au travail et à veiller à la mise en place de mesures actives du marché du travail ciblées et suffisantes, y compris pour les personnes issues de l'immigration; à prendre des mesures pour réduire l'inadéquation des compétences et les déséquilibres régionaux;
3. à redoubler d'efforts pour intensifier la concurrence dans le domaine des services, en particulier ceux de détail; à promouvoir l'esprit d'entreprise et l'investissement, notamment par la réduction des charges administratives et réglementaires, afin d'encourager le développement d'une production à haute valeur ajoutée.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président
