



Bruxelles, le 11 juillet 2023
(OR. en)

11158/1/23
REV 1

ECOFIN 682
UEM 216
SOC 507
EMPL 358
COMPET 702
ENV 781
EDUC 294
RECH 326
ENER 417
JAI 929
GENDER 158
ANTIDISCRIM 152
JEUN 196
SAN 433

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	11158/23
N° doc. Cion:	COM(2023) 626 final
Objet:	RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme 2023 de la Finlande et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2023

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la recommandation COM(2023) 626 final de la Commission, tel qu'il a été examiné par le Conseil et le Conseil européen.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

**concernant le programme national de réforme 2023 de la Finlande et portant avis du Conseil
sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2023**

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 la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

- (1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil², qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après dénommée "facilité"), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Conformément aux priorités du Semestre européen, la facilité contribue à une reprise économique inclusive et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et porteurs de croissance, notamment de réformes et d'investissements visant à promouvoir les transitions écologique et numérique et à rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité a été actualisée le 30 juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

² Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

- (2) Le 22 novembre 2022, la Commission a adopté l'examen annuel 2023 de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2023 pour la coordination des politiques économiques. Le 23 mars 2023, le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel sur la croissance durable pour 2023, qui s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 22 novembre 2022, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil³, le rapport 2023 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Finlande n'est pas mentionnée parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres. À ce titre, un bilan approfondi ne serait pas nécessaire. Le même jour, la Commission a également adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2023 de la Finlande. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi pour 2023, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro⁴ (ci-après dénommée "recommandation pour la zone euro de 2023") le 16 mai 2023 et le rapport conjoint sur l'emploi le 13 mars 2023.
- (3) Bien que les économies de l'Union fassent preuve d'une résilience remarquable, le contexte géopolitique continue d'avoir une incidence négative. Alors que l'Union se tient résolument aux côtés de l'Ukraine, sa politique économique et sociale est axée sur l'atténuation des effets négatifs des chocs énergétiques à court terme, à la fois sur les ménages et les entreprises vulnérables, et sur la poursuite des efforts visant à réaliser les transitions écologique et numérique, à soutenir une croissance durable et inclusive, à préserver la stabilité macroéconomique et à accroître la résilience à moyen terme. Elle met également fortement l'accent sur le renforcement de la compétitivité et de la productivité de l'Union.

³ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁴ Recommandation du Conseil du 16 mai 2023 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 180 du 23.5.2023, p. 1).

- (4) Le 1^{er} février 2023, la Commission a publié une communication intitulée "*Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette*" (ci-après dénommé "plan industriel du pacte vert") visant à accroître la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'Union et à soutenir la transition rapide vers la neutralité climatique. Le plan complète les efforts actuellement déployés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et de REPowerEU. Il vise également à créer un environnement plus favorable à l'accroissement des capacités de l'Union en ce qui concerne le développement des technologies et la fabrication des produits à zéro émission nette qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux de l'Union en matière de climat, ainsi qu'à garantir l'accès aux matières premières critiques nécessaires, y compris en diversifiant les sources d'approvisionnement, en exploitant adéquatement les ressources géologiques dans les États membres et en développant au maximum le recyclage des matières premières. Le plan industriel du pacte vert est fondé sur quatre piliers: un environnement réglementaire prévisible et simplifié, un accès plus rapide au financement, le renforcement des compétences et des échanges commerciaux ouverts pour des chaînes d'approvisionnement résilientes. Le 16 mars 2023, la Commission a publié une autre communication intitulée "*La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030*", qui s'articule autour de neuf facteurs qui se renforcent mutuellement dans l'objectif d'œuvrer à la mise en place d'un cadre réglementaire propice à la croissance. La communication fixe des priorités visant à veiller activement à garantir la mise en œuvre d'améliorations structurelles, la réalisation d'investissements bien ciblés et l'adoption de mesures réglementaires pour la compétitivité à long terme de l'Union et de ses États membres. Les recommandations ci-après contribuent à atteindre ces priorités.

- (5) En 2023, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques continue d'évoluer parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La mise en œuvre intégrale des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises ces dernières années. Les recommandations par pays pour 2019, 2020 et 2022 restent tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241.
- (6) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil⁵ (ci-après dénommé "règlement REPowerEU"), qui a été adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement et rapidement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cela contribuera à la sécurité énergétique et à la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'Union, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. Le règlement REPowerEU permet aux États membres d'ajouter un nouveau chapitre REPowerEU à leur plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs de REPowerEU. Ces réformes et investissements contribueront également à renforcer la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'Union, comme indiqué dans le plan industriel du pacte vert, et à répondre aux recommandations par pays en matière d'énergie adressées aux États membres en 2022 et, le cas échéant, en 2023. Le règlement REPowerEU introduit une nouvelle catégorie de soutien financier non remboursable, mis à la disposition des États membres pour financer de nouvelles réformes et de nouveaux investissements dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience.

⁵ Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1).

- (7) Le 8 mars 2023, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations en matière de politique budgétaire pour 2024 (ci-après dénommée "communication du 8 mars 2023"). Celle-ci vise à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques. La Commission a rappelé que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance serait désactivée à la fin de 2023. Elle a appelé à des politiques budgétaires, en 2023 et 2024, qui visent à garantir la soutenabilité de la dette à moyen terme et à augmenter durablement la croissance potentielle et a invité les États membres à exposer, dans leurs programmes de stabilité et de convergence pour 2023, de quelle manière leurs plans budgétaires garantiront le respect de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) fixée par le traité et garantiront une réduction plausible et continue de leur dette ou le maintien de leur dette à des niveaux prudents à moyen terme. La Commission a également invité les États membres à supprimer progressivement les mesures budgétaires nationales prises pour protéger les ménages et les entreprises face au choc sur les prix de l'énergie, à commencer par les moins ciblées. Elle a indiqué que, si une prolongation des mesures de soutien devait être nécessaire en raison d'un regain des pressions sur les prix de l'énergie, les États membres devraient mieux cibler ces mesures vers les ménages et les entreprises vulnérables. La Commission a indiqué que les recommandations budgétaires seraient quantifiées et différenciées. En outre, comme elle le propose dans sa communication du 9 novembre 2022 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, les recommandations budgétaires seraient formulées sur la base des dépenses primaires nettes. Elle a recommandé que tous les États membres continuent à protéger les investissements financés au niveau national et à veiller à l'utilisation efficace des fonds octroyés au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, notamment au regard des objectifs relatifs aux transitions écologique et numérique et des objectifs en matière de résilience. La Commission a indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'engager, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions légales en vigueur.

- (8) Le 26 avril 2023, la Commission a présenté des propositions législatives destinées à mettre en œuvre une réforme globale des règles de gouvernance économique de l'Union. L'objectif central de ces propositions est de renforcer la soutenabilité de la dette publique et de promouvoir une croissance durable et inclusive dans tous les États membres au moyen de réformes et d'investissements. Dans ses propositions, la Commission recherche une adhésion plus forte au niveau national, une simplification du cadre et une orientation vers une approche plus ciblée à moyen terme, combinée à une exécution efficace et plus cohérente. Conformément aux conclusions du Conseil du 14 mars 2023 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, l'objectif est de conclure les travaux législatifs en 2023.
- (9) Le 27 mai 2021, la Finlande a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 29 octobre 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la Finlande⁶. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que la Finlande a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

⁶ ST 12524/2021; ST 12524/2021 ADD 1.

- (10) Le 23 mars 2023, la Finlande a présenté son programme national de réforme pour 2023 et son programme de stabilité pour 2023, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2023 tient également compte des rapports semestriels de la Finlande sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.
- (11) Le 24 mai 2023, la Commission a publié le rapport 2023 pour la Finlande. Elle a évalué les progrès accomplis par la Finlande dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019 et 2022 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par la Finlande, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent. Il a également évalué les progrès accomplis par la Finlande dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

(12) D'après les données validées par Eurostat, le déficit public de la Finlande est retombé de 2,8 % du PIB en 2021 à 0,9 % en 2022, tandis que la dette publique a augmenté, passant de 72,6 % du PIB à la fin de 2021 à 73,0 % à la fin de 2022. Le 24 mai 2023, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport examinait la situation budgétaire de la Finlande, dont la dette publique en 2022 s'est établie au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité et n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette. Le rapport a conclu que le critère de la dette n'était pas respecté. Conformément à la communication du 8 mars 2023, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2023. La Commission a ensuite indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'ouvrir, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit, sur la base des données réelles pour 2023. La Finlande devrait en tenir compte dans l'exécution de son budget 2023 et dans l'élaboration de son projet de plan budgétaire pour 2024.

- (13) Le solde des administrations publiques a été affecté par les mesures de politique budgétaire adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. En 2022, l'une des mesures de politique budgétaire ayant pour effet de réduire les recettes a consisté à augmenter temporairement le plafond des frais de déplacement déductibles et à augmenter les déductions fiscales dont peuvent bénéficier les ménages pour rénover les systèmes de chauffage, tandis que les mesures de politique budgétaire ayant pour effet d'augmenter les dépenses comprenaient une hausse de l'indice des prestations sociales et le versement d'allocations familiales supplémentaires, afin d'accroître le pouvoir d'achat des ménages à faibles revenus et de tenir compte des coûts induits par l'inflation. La Commission estime le coût budgétaire net de ces mesures à 0,1 % du PIB en 2022. Le solde des administrations publiques a également été affecté par le coût budgétaire de la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, estimé à 0,1 % du PIB en 2022. Dans le même temps, le coût estimé des mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la COVID-19 est tombé de 2,0 % du PIB en 2021 à 0,2 % en 2022.
- (14) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, la Finlande⁷ maintienne une orientation budgétaire propre à soutenir l'activité économique, incluant notamment l'impulsion fournie par la facilité, et préserve les investissements financés au niveau national.

⁷ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 126).

- (15) D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire⁸ en 2022 était globalement neutre, à - 0,1 % du PIB, comme le Conseil l'a recommandé. Conformément à la recommandation du Conseil, la Finlande a continué de soutenir la reprise au moyen d'investissements qui seront financés par la facilité. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 0,3 % du PIB en 2022 (0,2 % du PIB en 2021). Les investissements financés au niveau national ont eu un effet neutre (0,0 point de pourcentage) sur l'orientation budgétaire⁹. La Finlande a par conséquent préservé les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) a eu un effet globalement neutre, de 0,1 point de pourcentage, sur l'orientation budgétaire. La Finlande a donc suffisamment maîtrisé la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.
- (16) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de stabilité pour 2023 est conforme aux prévisions du printemps 2023 de la Commission pour 2023 et 2024. Selon le gouvernement, le PIB réel devrait se contracter légèrement de 0,2 % en 2023 avant d'augmenter de 1,3 % en 2024. Par comparaison, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une croissance positive du PIB réel, de 0,2 % en 2023 et de 1,4 % en 2024. D'après les deux séries de prévisions, les exportations nettes devraient être le principal moteur de croissance en 2023, tandis qu'en 2024, une amélioration plus générale des performances économiques est attendue, car la demande intérieure devrait également se redresser.

⁸ L'orientation budgétaire est mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la Covid-19 mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme. Pour de plus amples détails, voir l'encadré 1 des tableaux statistiques budgétaires.

⁹ D'autres dépenses en capital financées au niveau national ont eu un effet expansionniste, de 0,2 point de pourcentage du PIB.

(17) Dans son programme de stabilité pour 2023, le gouvernement prévoit que le déficit public augmentera pour atteindre 2,6 % du PIB en 2023. Cette hausse, en 2023, résulte principalement de l'indexation des prestations sociales, des financements accordés par l'État aux collectivités locales, de l'accroissement des charges d'intérêts, ainsi que des dépenses supplémentaires dans le domaine de la défense et des investissements liés à la recherche et développement (R&D). Selon le programme de stabilité pour 2023, la dette publique devrait augmenter et passer de 73,0 % du PIB à la fin de 2022 à 74,4 % à la fin de 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 2,6 % du PIB pour 2023. Cette situation est conforme au déficit prévu dans le programme de stabilité pour 2023. Dans ses prévisions du printemps 2023, la Commission table sur un ratio dette publique/PIB plus faible, à savoir 73,9 % à la fin de 2023. La différence s'explique par l'hypothèse d'un déflateur légèrement plus élevé formulée par la Commission dans ses prévisions du printemps 2023.

(18) Le solde des administrations publiques en 2023 devrait continuer de subir l'impact des mesures budgétaires prises pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. Il s'agit de mesures de 2022 qui ont été prolongées (notamment: hausses temporaires du plafond des frais de déplacement déductibles et des déductions fiscales dont peuvent bénéficier les ménages pour rénover les systèmes de chauffage) et de nouvelles mesures telles que des remboursements temporaires de factures d'électricité et des crédits d'impôt sur l'électricité, ainsi qu'une diminution temporaire du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour l'électricité et le transport de passagers. Le coût de ces mesures est partiellement compensé par la taxation des bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie, sous la forme d'une taxe temporaire sur les bénéfices des compagnies d'électricité. Dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission, le coût budgétaire net des mesures de soutien est estimé à 0,3 % du PIB en 2023¹⁰. La plupart des mesures de 2023 ne semblent pas cibler les ménages ou les entreprises les plus vulnérables, et elles ne préservent pas entièrement le signal de prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'une augmentation de l'efficacité énergétique. En conséquence, le montant des mesures de soutien ciblées à prendre en compte dans l'évaluation du respect de la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022¹¹ est estimé, dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission, à 0,1 % du PIB en 2023 (contre 0,0 % du PIB en 2022). Le coût budgétaire de la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine devrait augmenter de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022.

¹⁰ Le chiffre représente le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures, y compris les recettes et les dépenses courantes, ainsi que, le cas échéant, les mesures de dépenses en capital.

¹¹ Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme de la Finlande pour et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2022 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 213).

(19) Dans sa recommandation du 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé que la Finlande s'attache à veiller, en 2023, à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre¹², compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. La Finlande devrait se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il a également été recommandé à la Finlande d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la facilité et à d'autres fonds de l'Union.

¹² Sur la base des prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme (moyenne sur 10 ans) de la Finlande, qui est utilisée pour mesurer l'orientation budgétaire, est estimée à 5,6 % en valeur nominale.

(20) Pour 2023, les prévisions du printemps 2023 de la Commission estiment que l'orientation budgétaire sera expansionniste, à - 1,0 % du PIB, dans un contexte de forte inflation, après avoir été globalement neutre en 2022 (- 0,1 % du PIB). La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet expansionniste de 0,6 point de pourcentage du PIB sur l'orientation budgétaire. Cette prévision tient compte des coûts globalement stables des mesures de soutien ciblées en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie. Elle tient également compte des coûts supplémentaires liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (qui ont augmenté de 0,2 % du PIB). L'effet expansionniste des dépenses primaires courantes nettes financées au niveau national n'est par conséquent que partiellement imputable au soutien ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. La croissance expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) est également due à l'indexation des prestations sociales, aux financements accordés par l'État aux collectivités sociales, ainsi qu'aux dépenses supplémentaires dans le secteur de la défense et aux investissements liés à la R & D. En résumé, la croissance prévue des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Les dépenses financées par des subventions de la facilité et par d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 0,4 % du PIB en 2023, tandis que les investissements financés au niveau national ont eu un effet expansionniste, de 0,4 point de pourcentage, sur l'orientation budgétaire¹³. La Finlande prévoit dès lors de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité, tout en préservant les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique, ainsi que de la sécurité énergétique; cela comprendra notamment des subventions pour le remplacement des chaudières à combustibles fossiles et des points de recharge pour les véhicules électriques, pour les réseaux électriques, le projet Digirail visant à renouveler le système de contrôle des trains, le portail "virtual Finland" pour faciliter l'immigration fondée sur la main-d'œuvre et le projet d'économie en temps réel (RTE) destiné à numériser les transactions commerciales, qui sont en partie financées par la facilité et d'autres fonds de l'Union.

¹³ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre de 0,0 point de pourcentage du PIB.

- (21) Selon le programme de stabilité pour 2023, le déficit public devrait se maintenir à 2,6 % du PIB en 2024. La croissance des recettes fiscales devrait ralentir, tandis que les charges d'intérêts devraient s'accroître. Selon le programme de stabilité pour 2023, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 76,9 % à la fin de 2024. Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 2,6 % du PIB en 2024. Cette situation est conforme au déficit prévu dans le programme de stabilité pour 2023. Dans ses prévisions du printemps 2023, la Commission table sur un ratio dette publique/PIB plus faible, à savoir 76,2 % à la fin de 2024.
- (22) Le programme de stabilité pour 2023 prévoit la suppression progressive de toutes les mesures de soutien dans le domaine de l'énergie en 2024. La Commission estime actuellement que les mesures de soutien dans le secteur de l'énergie seront progressivement toutes supprimées en 2024. Cette estimation repose sur l'hypothèse que les prix de l'énergie n'enregistreront pas de nouvelles hausses.

- (23) Le règlement (CE) n° 1466/97 préconise une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel de 0,5 % du PIB, à titre de référence, pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme¹⁴. Compte tenu des considérations de viabilité budgétaire, une amélioration du solde structurel d'au moins 0,3 % du PIB en 2024 serait appropriée, selon la Commission. Pour garantir cette amélioration, et conformément à la méthode de la Commission, la croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national¹⁵ en 2024 ne devrait pas dépasser 2,2 %, ce dont tient compte la présente recommandation. Dans le même temps, les mesures de soutien à l'énergie encore en place (actuellement estimées par la Commission à 0,3 % du PIB pour 2023) devraient être progressivement supprimées, si l'évolution du marché de l'énergie le permet et en commençant par les mesures les moins ciblées, et les économies correspondantes devraient servir à réduire le déficit public. Selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance des dépenses primaires courantes nettes financées au niveau national en 2023 n'est pas conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Si ces prévisions devaient se confirmer, une croissance plus faible des dépenses primaires nettes en 2024 serait appropriée.
- (24) Dans l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un taux de croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national de 2,8 % en 2024, ce qui est supérieur au taux de croissance recommandé.
- (25) Selon le programme de stabilité pour 2023, l'investissement public devrait se maintenir à 4,5 % du PIB en 2023 et 2024. Cela s'explique par les investissements financés au niveau national et les investissements financés par l'Union, notamment au moyen de la facilité. Le programme de stabilité pour 2023 cite des réformes et des investissements qui devraient contribuer à la viabilité budgétaire et à une croissance durable et inclusive. Ces réformes et investissements comprennent la réforme des services sociaux et des services de santé, qui fait également partie du plan pour la reprise et la résilience, même si les estimations relatives aux économies futures sur lesquelles devrait déboucher la réforme restent incertaines.

¹⁴ L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 prévoit également un ajustement de plus de 0,5 % du PIB pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques plus importants liés à la soutenabilité de leur dette.

¹⁵ Les dépenses primaires nettes sont définies comme des dépenses financées au niveau national, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et hors dépenses d'intérêts et dépenses conjoncturelles en matière de chômage.

- (26) Le programme de stabilité pour 2023 définit une trajectoire budgétaire à moyen terme jusqu'en 2027. Selon le programme de stabilité pour 2023, le déficit public devrait augmenter pour atteindre 3,1 % du PIB en 2025, avant de diminuer ensuite légèrement à 2,9 % d'ici à 2026. Il est donc prévu que le déficit public soit inférieur à 3 % du PIB en 2026. Selon le programme de stabilité pour 2023, la dette publique devrait augmenter et passer de 76,9 % du PIB à la fin de 2024 à 80,7 % à la fin de 2026.
- (27) La Finlande dispose d'un système de protection sociale efficace et inclusif, associé à un niveau élevé de protection sociale, mais ce système est complexe et comporte des trappes à l'inactivité. En 2020, une commission parlementaire spéciale a été chargée de concevoir une réforme du système de sécurité sociale d'ici à 2027. En janvier 2022, la commission a publié les résultats de ses travaux de recensement des problèmes et, en mars 2023, elle a présenté son rapport intermédiaire, qui contient, à l'intention des futurs gouvernements, 31 propositions portant sur des études, des projets d'actes législatifs et des projets de développement. Les prochaines étapes prévoient le lancement de travaux législatifs destinés à rationaliser le système de protection sociale et à accroître les incitations au travail, tout en préservant la protection sociale et en augmentant le taux d'emploi. Il importe de poursuivre les efforts destinés à réformer le système de sécurité sociale afin de soutenir la viabilité à long terme des finances publiques.

- (28) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241 et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. La mise en œuvre du plan finlandais pour la reprise et la résilience est en cours, mais les arrangements opérationnels entre la Commission et la Finlande n'ont pas encore été signés. Cette étape est nécessaire pour pouvoir présenter la première demande de paiement au titre du plan pour la reprise et la résilience et pour permettre à la Finlande de rattraper son retard par rapport à l'échéancier convenu pour les demandes de paiement. La Finlande a présenté une modification de son plan pour la reprise et la résilience en janvier 2023, que le Conseil a approuvée le 14 mars 2023. Cette modification a été effectuée dans le contexte de la mise à jour de la contribution financière maximale disponible pour les États membres au titre de la facilité et a consisté à réduire proportionnellement le financement dans les quatre piliers du plan. Une nouvelle modification du plan pour la reprise et la résilience est prévue en 2023 afin de tenir compte du financement au titre du chapitre REPowerEU. L'inclusion rapide du nouveau chapitre REPowerEU dans le plan pour la reprise et la résilience permettra de financer des réformes et des investissements supplémentaires à l'appui des objectifs stratégiques de la Finlande dans le domaine de l'énergie et de la transition écologique. La participation systématique et effective des pouvoirs locaux et régionaux, des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.
- (29) La Commission a approuvé tous les documents de programmation de la politique de cohésion de la Finlande en 2022. Il est essentiel de procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion en complémentarité et en synergie avec le plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour réaliser la transition écologique et numérique, accroître la résilience économique et sociale, et parvenir à un développement territorial équilibré en Finlande.

- (30) Au-delà des défis économiques et sociaux traités par le plan pour la reprise et la résilience et les programmes relevant de la politique de cohésion, la Finlande est confrontée à un certain nombre de défis supplémentaires liés à la pénurie de compétences, aux politiques d'éducation et de formation, à la politique énergétique, ainsi qu'à la transition écologique.
- (31) Alors que le marché du travail finlandais a enregistré de bonnes performances en 2022, le nombre d'emplois vacants a progressé rapidement, mettant en évidence l'inadéquation des compétences et la pénurie de main-d'œuvre dans différents secteurs, en particulier les services, la construction, les technologies de l'information et de la communication, l'éducation, la santé et l'aide sociale. L'offre de main-d'œuvre qualifiée est limitée par le nombre relativement faible de diplômés de l'enseignement supérieur dans les filières d'études les plus demandées sur le marché du travail, ainsi que par une immigration de main-d'œuvre relativement peu importante. Dans le même temps, le taux de diplômés de l'enseignement supérieur âgés de 25 à 34 ans est inférieur à la moyenne de l'Union. La pénurie de main-d'œuvre et de compétences pose des problèmes pour la compétitivité et la croissance à long terme de la Finlande; cette pénurie sera encore aggravée par le vieillissement de la population, la mobilité régionale relativement faible de la main-d'œuvre et le besoin accru de compétences nouvelles dans le contexte des transitions écologique et numérique.

- (32) La nouvelle loi finlandaise sur le climat est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022: elle ancre dans sa législation nationale l'objectif de la Finlande de devenir la première société "providence" sans combustibles fossiles d'ici à 2035 et fixe des objectifs en matière de climat pour 2030, 2040 et 2050. Pourtant, l'économie finlandaise reste l'une des plus énergivores de l'Union. L'énergie, l'industrie, les transports et le bâtiment sont les principaux secteurs qui devront contribuer à la réduction importante des émissions de gaz à effet de serre. En 2021, les sources d'énergie renouvelables représentaient une part significative du bouquet énergétique de la Finlande, soit 43 %, suivies par le pétrole (24 %), le nucléaire (17 %) et le charbon (9 %). La Russie reste un fournisseur important de combustible nucléaire. En Finlande, la consommation de gaz naturel a chuté de 56 % au cours de la période comprise entre août 2022 et mars 2023, par rapport à la consommation moyenne de gaz sur la même période au cours des cinq années précédentes; cette baisse va au-delà de l'objectif de réduction fixé à 15 %. La Finlande pourrait poursuivre ses efforts pour réduire temporairement la demande de gaz jusqu'au 31 mars 2024 conformément au règlement (UE) 2022/1369 du Conseil¹⁶.
- (33) Parmi les difficultés à surmonter pour atteindre les objectifs climatiques à long terme figurent un important déficit d'investissement privé et public dans les principaux secteurs émetteurs ainsi que des investissements dans les énergies renouvelables dont le déploiement a été différé en raison d'un retard dans le traitement des demandes de permis d'environnement. Il est nécessaire de rationaliser davantage les procédures d'octroi de permis afin de résorber l'arriéré des projets énergétiques en attente et de faciliter des investissements prioritaires supplémentaires.
- (34) Les prix élevés de l'énergie et les objectifs ambitieux en matière de climat imposent une accélération et un accroissement des investissements dans la décarbonation. Bien que les ventes de véhicules électriques augmentent plus vite que prévu, il est peu probable que les investissements nécessaires pour poursuivre le déploiement de cette technologie, en particulier l'électrification des véhicules utilitaires lourds, se fassent aux conditions du marché car la Finlande se caractérise par des distances importantes et de faibles densités de population. Environ 40 % du réseau ferroviaire n'est toujours pas électrifié.

¹⁶ Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz (JO L 206 du 8.8.2022, p. 1).

- (35) Pour améliorer la sécurité d'approvisionnement, le transport national d'électricité du pays pourrait être renforcé. Les énergies renouvelables sont de plus en plus produites à grande distance des centres de consommation. La Finlande a certes agi avec détermination pour réduire sa dépendance à l'égard des importations russes de pétrole, de charbon et de gaz, mais l'une des deux centrales nucléaires de la Finlande reste entièrement dépendante du combustible russe. De solides interconnexions entre la Finlande et les pays voisins sont nécessaires pour garantir le bon fonctionnement du marché de l'électricité dans l'ensemble de la région et pour accroître la contribution prévue des énergies renouvelables au bouquet énergétique.
- (36) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans des secteurs et des professions clés pour la transition écologique, notamment la fabrication, le déploiement et la maintenance des technologies à zéro émission nette, créent des goulets d'étranglement dans la transition vers une économie à zéro émission nette. En 2022, la Finlande a fait état de pénuries de main-d'œuvre dans 37 professions nécessitant des compétences ou des connaissances spécifiques pour la transition écologique, dont les monteurs en isolation thermique et acoustique, les ingénieurs civils, les plombiers et les installateurs de tuyauteries. Des systèmes d'éducation et de formation de qualité qui répondent à l'évolution des besoins du marché du travail et des mesures ciblées de perfectionnement et de reconversion professionnels sont essentiels pour réduire les pénuries de compétences et promouvoir l'inclusion et la réaffectation de la main-d'œuvre. Afin de débloquer le potentiel de main-d'œuvre inexploitée, ces mesures doivent être accessibles, notamment pour les particuliers, ainsi que pour les secteurs et les régions les plus touchés par la transition écologique.
- (37) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2023, et son avis¹⁷ est exprimé dans la recommandation figurant au point 1.

¹⁷ Tel qu'il est prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

(38) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour i) préserver la soutenabilité de la dette et s'abstenir de soutenir de manière généralisée la demande globale en 2023, mieux cibler les mesures budgétaires prises pour atténuer l'impact des prix élevés de l'énergie et réfléchir à des moyens appropriés de mettre fin au soutien à mesure que les pressions sur les prix de l'énergie s'atténuent; ii) soutenir un niveau élevé d'investissements publics et promouvoir les investissements privés pour soutenir les transitions écologique et numérique; iii) favoriser une évolution des salaires qui atténue la perte de pouvoir d'achat tout en limitant les effets de second tour sur l'inflation, continuer à améliorer les politiques actives du marché du travail et remédier aux pénuries de compétences; iv) améliorer l'environnement des entreprises et veiller à ce que le soutien énergétique aux entreprises soit économiquement efficient, temporaire et ciblé sur des entreprises viables, et à ce qu'il préserve les incitations à la transition écologique; et v) préserver la stabilité macrofinancière et suivre les risques tout en poursuivant les travaux sur l'achèvement de l'union bancaire. Pour la Finlande, les recommandations 1, 2, 3 et 4 contribuent à la mise en œuvre des première, deuxième et troisième recommandations formulées dans la recommandation pour la zone euro de 2023.

RECOMMANDE que la Finlande s'attache, en 2023 et 2024:

1. à supprimer progressivement les mesures de soutien d'urgence en vigueur en matière d'énergie et à affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et en 2024; dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie rendraient nécessaires de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, à faire en sorte que lesdites mesures de soutien ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient viables d'un point de vue budgétaire et préservent les incitations aux économies d'énergie;
- à mener une politique budgétaire prudente, notamment en limitant l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national à 2,2 %¹⁸ tout au plus en 2024;
- à préserver les investissements publics financés au niveau national et à veiller à l'absorption efficace des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique;
- pour ce qui est de la période postérieure à 2024, à continuer de mener une stratégie budgétaire à moyen terme d'assainissement progressif et durable, combinée à des investissements et à des réformes propices à une croissance durable plus forte, afin de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente;
- à poursuivre la réforme de la sécurité sociale afin d'accroître l'efficacité du système de prestations sociales, ce qui améliorera les incitations au travail tout en soutenant la viabilité à long terme des finances publiques;

¹⁸ Ce qui, selon les estimations, correspond à une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel d'au moins 0,3 % du PIB pour 2024, comme indiqué au considérant 23.

2. à poursuivre la mise en œuvre continue de son plan pour la reprise et la résilience révisé et à finaliser rapidement le chapitre REPowerEU, en vue de commencer rapidement à le mettre en œuvre; à procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion, en étroite complémentarité et en synergie avec le plan pour la reprise et la résilience;
3. à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences par la reconversion et le perfectionnement professionnels de la main-d'œuvre et l'élargissement de l'offre d'enseignement supérieur, en particulier pour les filières d'études les plus demandées sur le marché du travail;
4. à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles en stimulant le déploiement des énergies renouvelables, notamment en accélérant les procédures d'octroi des permis, et à renforcer les investissements publics et privés dans la décarbonation de l'industrie et des transports, en particulier au moyen de l'électrification; à développer les infrastructures énergétiques afin d'accroître la sécurité de l'approvisionnement, notamment en soutenant le transport d'électricité; à intensifier les efforts visant à fournir et à acquérir les aptitudes et les compétences nécessaires à la transition écologique.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président / La présidente
