COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 527 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2019

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2019

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 9, 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,

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) Le 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, la Commission a également adopté le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Suède était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(2) Le rapport 2019 pour la Suède[3] a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Suède dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès accomplis par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi le bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019[4]. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Suède connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, des niveaux de prix des logements surévalués, couplés à une augmentation continue de l'endettement des ménages, entraînent un risque de correction désordonnée. L'endettement important des ménages a continué de croître en proportion du PIB. Au cours du second semestre de 2017, il y a eu une correction des prix de l'immobilier, qui se sont progressivement stabilisés depuis lors. Malgré tout, les indicateurs d'évaluation montrent que les prix de l'immobilier demeurent élevés par rapport aux bases de l'économie. Bien que le secteur bancaire semble correctement capitalisé, une correction désordonnée aurait des conséquences négatives sur le secteur financier compte tenu de sa forte exposition aux prêts hypothécaires des ménages. Dans une telle situation, des retombées négatives sur les pays voisins seraient également possibles, du fait des interactions financières systémiques. L'offre de logements continue de pâtir de goulets d'étranglement structurels et la production de la construction s'est affaiblie. Bien que des mesures aient été prises ces dernières années dans le domaine macroprudentiel pour juguler la croissance de la dette hypothécaire, leurs effets semblent limités à ce jour. Des lacunes importantes subsistent, en particulier en ce qui concerne les incitations fiscales en faveur de l'accès à la propriété, ainsi que le fonctionnement de l'offre de logements et du marché locatif.

(3) La Suède a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 26 avril 2019 et son programme de convergence pour 2019 le 29 avril 2019. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en considération dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil[5], 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 ladite disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique[6].

(5) La Suède relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2019, le gouvernement prévoit d'atteindre un excédent de 0,6 % du PIB en 2019, qui devrait encore croître au cours de la période

---

3 SDW(2019) 1026 final.

4 COM(2019) 150 final.

5 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 COM(2014) 494 final.

de programmation. Sur la base du solde structurel recalculé[7], l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 1 % du PIB, devrait être dépassé sur toute la période de mise en œuvre du programme. Conformément au programme de convergence pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait tomber à 34,5 % en 2019 et continuer à diminuer pour s'établir à 28,2 % en 2022. Des finances publiques saines et une croissance économique stable devraient constituer les principaux facteurs favorisant la baisse du ratio dette publique/PIB. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,5 % du PIB en 2019 et de 0,6 % du PIB en 2020, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. D'une manière générale, le Conseil prévoit que la Suède respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.

(6) L'endettement des ménages, qui atteignait déjà des niveaux élevés, a continué de croître. Il a augmenté de 5,5 % en 2018, avoisinant les 88 % du PIB et représentant environ 186 % du revenu disponible — parmi les plus hauts niveaux dans l'Union. Cette situation est due principalement à la hausse du volume des emprunts hypothécaires, liée au niveau élevé des prix de l'immobilier, et aux distorsions structurelles favorisant les achats immobiliers financés par des prêts hypothécaires. Ces dernières années, la Suède a mis en œuvre plusieurs mesures macroprudentielles, dont une règle de remboursement renforcée pour les prêts hypothécaires impliquant un ratio endettement/revenu élevé, entrée en vigueur en mars 2018, ainsi qu'une décision d'augmenter la réserve contracyclique pour les banques à compter de septembre 2019. Toutefois, les mesures prises jusqu'à présent semblent avoir eu un impact global limité sur la croissance des prêts hypothécaires, et aucune mesure n'a été prise pour réformer les incitations fiscales en faveur de l'accès à la propriété et de l'emprunt hypothécaire.

(7) Si les prix de l'immobilier ont diminué à la fin de l'année 2017 et sont restés globalement stables depuis lors, cela faisait suite à une longue période de fortes hausses des prix, et les évaluations restent bien supérieures aux bases de l'économie. Parmi les principaux problèmes figurent les incitations fiscales favorisant l'accès à la propriété et l'emprunt hypothécaire, ainsi que des conditions de crédit accommodantes associées à des taux de remboursement des crédits hypothécaires encore relativement faibles. Malgré une augmentation significative des nouvelles constructions au cours des cinq dernières années, une pénurie subsiste, en particulier en ce qui concerne les logements abordables autour des grandes villes. L'offre de logements neufs n'a pas atteint les besoins estimés à court terme, qui s'élèvent à quelque 90 000 nouveaux logements par an pour la période 2018-2020. Cette pénurie est liée à des inefficacités structurelles, dont une concurrence limitée dans le secteur de la construction due à des barrières à l'entrée pour les petites entreprises et les entreprises étrangères et la capacité des gros promoteurs de contrôler les ressources foncières. Le parc de logements n'est pas utilisé de manière efficace. Sur le marché de la location, des loyers à des taux inférieurs à ceux du marché créent des effets de verrouillage et de séparation entre ceux qui sont intégrés au système et ceux qui en sont exclus. Sur le marché des propriétaires occupants, les taxes sur les plus-values freinent la mobilité des propriétaires. La pénurie de logements empêche de changer facilement d'emploi et contribue à l'inégalité entre les générations. Les autorités suédoises continuent de mettre en œuvre progressivement le plan en 22 points visant à augmenter la

[7] Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

construction résidentielle et à améliorer l'efficacité du secteur immobilier. Jusqu'à présent, aucune mesure concrète n'a été prise pour assouplir la réglementation stricte du marché locatif et réformer le système d'imposition des plus-values sur les logements occupés par leurs propriétaires, même si le nouveau gouvernement a annoncé en janvier 2019 son intention d'introduire des réformes dans ces domaines, sous réserve d'un examen préalable.

(8) Des pénuries de main-d'œuvre apparaissent dans certains secteurs, tels que la construction, l'éducation et les technologies de l'information et de la communication. Il est essentiel de garantir la disponibilité de capital humain spécialisé pour soutenir les investissements dans la recherche et le développement ainsi que la transition numérique. Investir dans l'éducation et les compétences, y compris numériques, contribuera à relever ces défis. Si les performances scolaires se sont quelque peu améliorées, il existe un écart important et croissant en la matière entre les différentes catégories sociales. L'évolution démographique va entraîner une augmentation du nombre d'élèves, ce qui va renforcer la pénurie actuelle d'enseignants. La situation des migrants provenant de pays tiers et de leurs descendants et les effets des programmes adoptés récemment méritent une surveillance plus étroite, étant donné que l'intégration scolaire des élèves nés à l'étranger et l'intégration durable des migrants peu qualifiés et originaires de pays tiers (les femmes en particulier) sur le marché du travail constituent toujours un défi.

(9) Le maintien des investissements dans les infrastructures de transport peut contribuer à améliorer la mobilité de la main-d'œuvre, la cohésion régionale et le marché du logement et à stimuler la croissance de la productivité à long terme de la Suède. Le gouvernement a annoncé des investissements considérables dans les infrastructures de transport dans le cadre du plan national pour les infrastructures 2018-2029, destiné à moderniser les différents modes de transport (en particulier les transports ferroviaire et routier). Ce plan prévoit d'importants investissements visant à développer le réseau ferroviaire et à promouvoir le passage du réseau routier au réseau ferroviaire pour le transport de marchandises, et à contribuer ainsi à la réduction des émissions. La Suède doit absolument maintenir des niveaux élevés d'investissement dans la recherche et le développement, créer des conditions cadres favorables et disposer d'un socle d'innovation plus large pour pouvoir s'imposer comme leader dans le domaine de l'innovation. Le modèle d'innovation de la Suède repose traditionnellement sur un nombre limité de grandes entreprises technologiques exerçant leurs activités au niveau mondial. Il est important de créer un environnement qui favorise également le potentiel d'innovation des PME et des jeunes entreprises. La capacité d'innovation de la Suède pourrait également être encore améliorée grâce à une collaboration accrue entre le monde universitaire et les PME.

(10) La prévention du blanchiment d'argent est devenue une priorité pour la Suède dans le contexte du scandale de blanchiment d'argent qui touche l'un des plus grands établissements financiers du pays. Les autorités de surveillance financière suédoise et estonienne ont entamé une enquête conjointe avec leurs homologues lettone et lituanienne. Si le cadre suédois en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux a été renforcé en 2017, lors de l'entrée en vigueur de la loi sur le blanchiment de capitaux, il convient de poursuivre le travail de détection et de correction des lacunes que ce cadre pourrait encore présenter. Il reste des défis à relever et l'autorité de surveillance doit encore adopter des mesures et des lignes directrices supplémentaires sur la manière de renforcer la surveillance dans ce domaine. Une attention particulière devra être accordée à la mise en œuvre effective de ces mesures après leur adoption.

(11) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à remédier à certaines des lacunes recensées dans les recommandations pour la Suède, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport sur ce pays[8]. Cela permettrait à la Suède d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs en question, en tenant compte des disparités régionales.

(12) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Suède, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Suède les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Suède, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(13) Compte tenu de cette évaluation, le Conseil, après avoir examiné le programme de convergence pour 2019, estime que la Suède devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance.

(14) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de convergence pour 2019. Les recommandations figurant au point 1 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que la Suède s'attache, en 2019 et 2020:

1. à éliminer les risques liés à l'endettement élevé des ménages en limitant progressivement la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts immobiliers ou en augmentant les taxes foncières récurrentes; à stimuler les investissements dans la construction résidentielle, où les pénuries sont les plus pressantes, notamment en éliminant les obstacles structurels à la construction; à améliorer l'efficacité du marché du logement, notamment en assouplissant les prix locatifs et en révisant le système d'imposition des plus-values;

2. à axer sa politique économique relative aux investissements sur l'éducation et les compétences, tout en maintenant les investissements dans les transports durables afin de moderniser les différents modes de transport, en particulier les chemins de fer, ainsi que sur la recherche et l'innovation, en tenant compte des disparités régionales;

3. à veiller à la mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et à exercer une surveillance efficace en la matière.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[8] SDW(2019) 1026 final.