COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 527 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2020

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2020

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) nº 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) nº 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 17 décembre 2019, la Commission a adopté la stratégie annuelle pour une croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2020 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. Le 17 décembre 2019, sur la base du règlement (UE) nº 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 2020 pour la Suède[3] a été publié le 26 février 2020. Il évaluait les progrès accomplis par la Suède dans la mise en œuvre des recommandations la concernant adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019[4], les suites qu'elle avait données aux

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
[3] SWD(2020) 526 final.
[4] JO C 301 du 5.9.2019, p. 117.

recommandations adoptées les années précédentes et ses avancées dans la réalisation de ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 26 février 2020. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Suède connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, le niveau surévalué des prix de l'immobilier, conjugué à la hausse continue de l'endettement des ménages, engendre un risque de correction désordonnée, qui pourrait avoir des effets néfastes sur l'économie, et potentiellement aussi sur le secteur bancaire. Tout impact négatif sur le secteur bancaire pourrait en outre avoir des répercussions dans les pays voisins, du fait des interdépendances financières systémiques. Certaines mesures ont été prises ces dernières années pour corriger ces déséquilibres. Toutefois, elles n'ont eu, jusqu'à présent, qu'une incidence limitée. Des failles importantes subsistent dans les politiques appliquées, en particulier en ce qui concerne les incitations fiscales à s'endetter pour accéder à la propriété, ainsi que le fonctionnement de l'offre de logements et, en particulier, du marché locatif.

(3) Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a officiellement déclaré que la COVID-19 constituait une pandémie. Il s'agit d'une urgence de santé publique grave pour les citoyens, les sociétés et les économies, qui met à rude épreuve les systèmes de santé nationaux, perturbe les chaînes d'approvisionnement mondiales, rend les marchés financiers plus volatils, génère des chocs sur la demande des consommateurs et touche durement divers secteurs. Elle menace l'emploi des personnes, leurs revenus et l'activité des entreprises. Elle a provoqué un choc économique majeur, qui a déjà de graves répercussions dans l'Union européenne. Le 13 mars 2020, la Commission a adopté une communication[5] appelant à une réaction économique coordonnée à la crise, qui associe tous les acteurs aux niveaux national et de l'Union.

(4) Plusieurs États membres ont déclaré l'état d'urgence ou pris des mesures d'urgence. Toute mesure d'urgence devrait être strictement proportionnée, nécessaire, limitée dans le temps et conforme aux normes européennes et internationales. Elles devraient faire l'objet d'un contrôle démocratique et d'un contrôle judiciaire indépendant.

(5) Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance[6]. Cette clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission partageait avec le Conseil son point de vue selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue du fait de la pandémie de COVID-19, les conditions actuelles permettent l'activation de la clause dérogatoire générale. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle

[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

autorise les États membres à s'écarter des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement, tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte.

(6) Il est nécessaire de continuer à agir pour limiter et maîtriser la propagation de la pandémie, renforcer la résilience des systèmes de santé nationaux, atténuer les conséquences socio-économiques par des mesures de soutien aux entreprises et aux ménages et offrir des conditions sanitaires et de sécurité sur le lieu de travail qui permettent la reprise de l'activité économique. L'Union devrait utiliser pleinement les différents outils dont elle dispose pour appuyer les efforts des États membres dans ces domaines. Dans le même temps, l'Union et ses États membres devraient travailler ensemble à préparer les mesures nécessaires pour revenir à un fonctionnement normal de nos sociétés et de nos économies et à une croissance durable, en y intégrant notamment la transition écologique et la transformation numérique, et en tirant tous les enseignements de la crise.

(7) La crise liée à la COVID-19 a mis en lumière la flexibilité qu'offre le marché unique lorsqu'il faut s'adapter à des situations extraordinaires. Toutefois, afin de garantir une transition rapide et sans encombre vers la phase de reprise et la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs, il conviendra de lever les mesures exceptionnelles qui empêchent le fonctionnement normal du marché unique dès qu'elles ne seront plus indispensables. La crise actuelle a mis en évidence la nécessité de disposer de plans de préparation aux crises dans le secteur de la santé, qui prévoient notamment l'amélioration des stratégies d'achat, la diversification des chaînes d'approvisionnement et la constitution de réserves stratégiques de fournitures essentielles. Il s'agit là d'éléments essentiels pour l'élaboration de plans plus vastes de préparation aux crises.

(8) Le législateur de l'Union a déjà modifié les cadres législatifs applicables[7] afin de permettre aux États membres de mobiliser toutes les ressources non utilisées des Fonds structurels et d'investissement européens pour contrer les effets exceptionnels de la pandémie de COVID-19. Ces modifications offriront une flexibilité supplémentaire, et simplifieront et rationaliseront les procédures. Afin d'alléger les pressions exercées sur les flux de trésorerie, les États membres peuvent également bénéficier d'un taux de cofinancement de 100 % à partir du budget de l'Union pour l'exercice 2020-2021. La Suède est encouragée à exploiter pleinement ces possibilités pour aider les particuliers et les secteurs les plus touchés par ces difficultés.

(9) Il est probable que les conséquences socio-économiques de la pandémie se répartissent de manière inégale entre les régions, en raison de profils de spécialisation différents, et que celles fortement tributaires du tourisme, et plus généralement d'activités nécessitant un contact direct avec les consommateurs, soient particulièrement touchées. Le risque est donc important de voir les disparités régionales et territoriales s'accroître en Suède, ce qui accentuerait la tendance déjà observée à un lent creusement des écarts entre capitale et reste du pays ou entre zones urbaines et zones

[7] Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) no 1301/2013, (UE) no 1303/2013 et (UE) no 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus) (JO L 99 du 31.3.2020, p. 5) et Règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) no 1301/2013 et (UE) no 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID- 19 (JO L 130 du 24.4.2020, p. 1).

rurales. La situation actuelle, à laquelle s'ajoute le risque d'un délitement passager du processus de convergence entre les États membres, appelle des actions ciblées.

(10) Le 27 avril 2020, la Suède a présenté son programme national de réforme pour 2020 et, le 28 avril 2020, son programme de convergence pour 2020. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués simultanément.

(11) La Suède relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.

(12) Dans son programme de convergence pour 2020, le gouvernement prévoit que le solde nominal passera d'un excédent de 0,4 % du PIB en 2019 à un déficit de 3,8 % du PIB en 2020. Il prévoit ensuite une diminution du déficit à 1,4 % du PIB en 2021 puis un excédent de 1,5 % en 2023. Après avoir reculé à 35 % du PIB en 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait atteindre 40 % en 2020, selon le programme de convergence pour 2020. Les perspectives macroéconomiques et budgétaires sont entourées d'une grande incertitude liée à la pandémie de COVID-19.

(13) En réponse à la pandémie de COVID-19, et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union, la Suède a adopté des mesures budgétaires pour accroître la capacité de son système de santé, enrayer la pandémie et venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. Selon le programme de convergence pour 2020, ces mesures budgétaires se montent à 2,4 % du PIB. Elles comprennent: un renforcement des services de santé (0,1 % du PIB), une aide d'urgence pour les secteurs en difficulté (1,6 % du PIB) et des mesures dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale (0,2 % du PIB). En outre, la Suède a annoncé des mesures qui, sans avoir d'incidence budgétaire directe, contribueront à soutenir la trésorerie des entreprises. Selon le programme de convergence, ces mesures comprennent notamment des reports d'échéances fiscales qui pourraient représenter jusqu'à 6,9 % du PIB, ainsi que différents types de garanties de prêts et des facilités de crédit élargies s'élevant à environ 4,7 % du PIB. Dans l'ensemble, les mesures prises par la Suède sont conformes aux lignes directrices énoncées dans la communication de la Commission relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19. La pleine mise en œuvre de ces mesures, puis un recentrage des politiques budgétaires sur l'objectif de positions budgétaires prudentes à moyen terme lorsque les conditions économiques le permettront, contribueront à préserver la viabilité budgétaire à moyen terme.

(14) Selon les prévisions du printemps 2020 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, le solde des administrations publiques de la Suède devrait s'établir à -5,6 % du PIB en 2020 et à -2,2 % en 2021. Le ratio de la dette publique devrait rester inférieur à 60 % du PIB en 2020 et 2021.

(15) Le 20 mai 2020, projetant que la Suède violerait en 2020 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité pour le déficit, la Commission a publié un rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité. Dans l'ensemble, l'analyse suggère que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) nº 1467/1997, n'est pas respecté.

(16) La pandémie de COVID-19 a entraîné un ralentissement sans précédent de l'économie suédoise. Selon les prévisions de la Commission, le taux de chômage devrait grimper à 9,7 % en 2020 puis redescendre à 9,3 % en 2021. La consommation privée devrait fortement chuter, en particulier dans les catégories les plus exposées, telles que les transports, la restauration et l'hôtellerie. La formation brute de capital fixe devrait enregistrer un recul encore plus marqué que la consommation, dû en grande partie à

l'incertitude quant au rythme de la reprise. Les autorités suédoises ont commencé tôt à prendre des mesures et les ont ensuite renforcées à mesure que la pandémie se propageait. Ces mesures ciblent le système de santé et l'atténuation des répercussions économiques. Dans le domaine de la santé, le gouvernement a notamment octroyé aux régions et aux autorités locales responsables du système de santé un soutien économique pour tous les coûts supplémentaires engendrés par la pandémie de COVID-19. Sur le front économique, le gouvernement a adopté toute une série de mesures destinées à alléger les coûts du secteur des entreprises (chômage partiel, prise en charge des indemnités de maladie, report du paiement des cotisations sociales patronales, garanties de crédit et réductions de loyers) ainsi qu'à soutenir la trésorerie de ces dernières (report des échéances fiscales, y compris la TVA). En outre, la Riksbank a décidé d'accorder des prêts aux entreprises par l'intermédiaire de banques et d'acheter des obligations émises par l'État et les collectivités locales, ainsi que des obligations garanties par des hypothèques et des obligations et billets de trésorerie émis par des sociétés non financières suédoises. Concevoir et mettre en œuvre ces mesures nécessite de tenir compte de la résilience du secteur bancaire. La Riksbank a également conclu des accords de swap de devises avec d'autres banques centrales pour garantir au secteur financier la disponibilité des principales devises. La politique sociale et la politique du marché du travail ont été renforcées par une augmentation des prestations de chômage et de maladie, par un assouplissement des conditions d'accès à l'assurance chômage, et par des politiques actives du marché du travail et dans le domaine de l'éducation (emplois verts, extension du programme d'incitation au retour à l'emploi *Nystartjobb*, cours d'été, augmentation du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur).

(17) À court terme, la politique menée par la Suède en réponse à la pandémie de COVID-19 consiste à garantir aux professionnels de la santé des ressources adéquates et une marge de capacités disponibles et à adapter leurs rôles et leurs responsabilités. À moyen terme, ces mesures devraient également assurer l'équilibre géographique du système de santé et l'accès rapide aux soins, ainsi qu'un déploiement adéquat des professionnels de santé dans les différentes structures (par exemple soins en ambulatoire et soins en hospitalisation) et permettre d'éviter des pénuries structurelles de personnel médical. Faire appel au solide secteur de la recherche et de l'innovation de la Suède pour des initiatives scientifiques peut permettre de progresser dans le développement de vaccins, de traitements et d'outils de diagnostic, et de transposer les résultats de la recherche dans la politique de santé publique.

(18) Soutenir l'offre de compétences, et en particulier de compétences numériques, peut favoriser une croissance plus forte de la productivité grâce à la recherche et à l'innovation dans les secteurs de haute technologie, et aider la Suède à réaliser les objectifs ambitieux de son plan national en matière d'énergie et de climat. Des investissements sont également nécessaires pour réduire les écarts de performances scolaires entre élèves issus de l'immigration et élèves autochtones. La qualité élevée de la main-d'œuvre était un facteur majeur de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre, mais elle avait presque cessé d'y contribuer avant la crise liée à la COVID-19. Il sera aussi nécessaire d'intégrer sur le marché du travail des groupes dont le potentiel n'était pas pleinement utilisé avant la crise, comme les migrants originaires de pays tiers et les personnes porteuses d'un handicap. Les pénuries de compétences sont particulièrement marquées dans les domaines de l'éducation, de la santé, du travail social, des technologies de l'information et de la communication, de l'industrie et de la construction.

(19) Pour favoriser la reprise économique, il sera important de mettre en œuvre le plus rapidement possible et en priorité les projets matures d'investissement public et de promouvoir l'investissement privé, notamment au moyen de réformes pertinentes. Dans les secteurs du numérique et de la micro-électronique, plus de 50 % des employeurs font état de pénuries de compétences ayant une incidence sur la croissance. Maintenir la part élevée des dépenses publiques dans la recherche est une condition nécessaire pour améliorer la productivité. Il faudra aussi approfondir le capital et accroître les investissements dans les secteurs innovants et de haute technologie pour relancer la croissance de la productivité de la main-d'œuvre. La diffusion de nouvelles technologies numériques dans les petites et moyennes entreprises contribuera à stimuler la productivité. La crise a montré l'importance de l'infrastructure numérique et la nécessité que chaque personne dispose d'une connexion rapide et stable quel que soit l'endroit où elle vit ou travaille. L'expansion du haut débit mobile dans la bande de 700 MHz jouera un rôle important, tout comme la possibilité d'un soutien financier pour le développement du haut débit fixe. La prochaine mise aux enchères de la 5G donnera une impulsion supplémentaire à la transition numérique de l'économie suédoise. L'objectif d'une société climatiquement neutre en 2045 nécessitera aussi des investissements dans la recherche et l'innovation en vue de développer et mettre en œuvre de nouvelles solutions compétitives pour la décarbonation, ainsi que des politiques et des mesures sociales coordonnées. Le transport est la principale cible des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la Suède. Le remplacement complet et relativement rapide de la flotte par des véhicules à faibles émissions figure parmi les priorités politiques. Les investissements prévus dans les infrastructures ferroviaires sont importants pour faciliter la répartition modale et permettre à la Suède d'atteindre son objectif ambitieux en matière de climat. L'électrification des transports et de l'industrie exigera des investissements importants dans la production et la distribution d'électricité. La programmation du Fonds pour une transition juste pour la période 2021-2027 pourrait aider la Suède à surmonter certaines des difficultés que pose la transition vers une économie neutre pour le climat, en particulier dans les territoires mentionnés à l'annexe D du rapport la concernant[8]. Cela permettrait à la Suède d'utiliser au mieux ce Fonds.

(20) Alors que des allégations persistantes de soupçons de blanchiment de capitaux ont terni la réputation des banques suédoises, la prévention du blanchiment de capitaux reste une priorité pour la Suède. Une surveillance efficace nécessite des ressources accrues et des procédures appropriées pour appliquer l'approche fondée sur les risques. La Suède, qui a reconnu que des ressources supplémentaires étaient nécessaires pour exercer une surveillance adéquate et mener des enquêtes appropriées, a renforcé les capacités de son autorité de surveillance financière. Toutefois, ces capacités restent faibles par rapport à la taille du secteur financier suédois. Des problèmes demeurent, et l'approche fondée sur les risques n'a pas encore pleinement été mise en œuvre.

(21) Si les présentes recommandations portent principalement sur les mesures à prendre pour atténuer les répercussions socio-économiques de la pandémie et faciliter la reprise économique, les recommandations par pays de 2019 adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019 envisageaient également des réformes essentielles pour surmonter les difficultés structurelles à moyen et long terme. Ces recommandations restent d'actualité et continueront de faire l'objet d'un suivi tout au long du cycle annuel du Semestre européen de l'année prochaine. Cela vaut également pour les

[8] SWD(2020) 526 final.

recommandations relatives aux politiques économiques liées aux investissements. Ces dernières devraient être prises en considération pour la programmation stratégique du financement de la politique de cohésion après 2020, y compris en ce qui concerne les mesures d'atténuation et les stratégies de sortie de la crise actuelle.

(22) Le Semestre européen fournit le cadre pour la coordination continue des politiques économiques et de l'emploi au sein de l'Union, laquelle peut contribuer à une économie durable. Les États membres ont fait le point sur les progrès accomplis sur la voie des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies dans leurs programmes nationaux de réforme pour 2020. En veillant à la mise en œuvre intégrale des recommandations ci-dessous, la Suède contribuera aux avancées dans la réalisation des ODD et à l'effort commun visant à garantir une durabilité compétitive dans l'Union.

(23) Dans le cadre du Semestre européen 2020, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Suède, qu'elle a publiée dans son rapport 2020 sur ce pays. Elle a également évalué son programme de convergence pour 2020 et son programme national de réforme pour 2020, ainsi que les suites données par la Suède aux recommandations qui lui avaient été adressées les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable en Suède, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.

(24) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2020, et son avis[9] est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant ci-dessous au point 1.

(25) 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 2020 et le programme de convergence pour 2020. Les présentes recommandations tiennent compte de la nécessité de combattre la pandémie et de faciliter la reprise économique en tant que première étape nécessaire pour permettre une correction des déséquilibres, Aucune des présentes recommandations, qui se concentrent sur l'objectif d'atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie et de faciliter la reprise économique, ne s'attaque directement aux déséquilibres macroéconomiques constatés par la Commission en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011,

RECOMMANDE que la Suède s'attache, en 2020 et 2021:

1. à prendre, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise; à poursuivre, lorsque les conditions économiques le permettront, des politiques budgétaires visant à parvenir à moyen terme à des positions budgétaires prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant l'investissement; à assurer la résilience du système de santé, notamment en le dotant adéquatement de produits médicaux, d'infrastructures et de main-d'œuvre critiques;

2. à favoriser l'innovation et à soutenir l'éducation et le développement des compétences; à mettre en œuvre le plus rapidement possible et en priorité les projets

[9] Adopté en vertu de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

matures d'investissement public et à promouvoir l'investissement privé pour favoriser la reprise économique; à concentrer les investissements sur la transition écologique et sur la transition numérique, en particulier sur la production et l'utilisation propres et efficaces de l'énergie, les secteurs de la haute technologie et de l'innovation, les réseaux 5G et les transports durables;

3. à améliorer l'efficacité de la surveillance anti-blanchiment de capitaux et à faire appliquer efficacement le cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président