COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.5.2023
COM(2023) 627 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2023

{SWD(2023) 627 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède 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) 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 règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3], qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience, est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience 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'UE. Conformément aux priorités du Semestre européen, elle contribue à la reprise économique et sociale et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables, notamment pour promouvoir la transition écologique et numérique et 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'UE 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 pour la reprise

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
[3] 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).

et la résilience a été actualisée le 30 juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

(2) Le 22 novembre 2022, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable[4], qui marque le lancement du Semestre européen 2023 pour la coordination des politiques économiques. Le Conseil européen a validé les priorités dudit examen annuel autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive le 23 mars 2023. Le 22 novembre 2022, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) no 1176/2011, le rapport 2023 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Suède est mentionnée parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 16 mai 2023, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2023, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 13 mars 2023.

(3) Bien que les économies de l'UE fassent preuve d'une résilience remarquable, le contexte géopolitique continue d'avoir une incidence négative. Alors que l'UE 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, tant sur les ménages que sur les entreprises vulnérables, et sur la poursuite des efforts visant à réaliser la transition 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'UE.

(4) Le 1er février 2023, la Commission a publié une communication intitulée «Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette»[5] visant à accroître la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'UE et à soutenir la transition rapide vers la neutralité climatique. Ce plan complète les efforts actuellement déployés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et de REPowerEU. Il vise à créer un environnement plus favorable à l'accroissement des capacités de l'UE 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'UE 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 repose sur quatre piliers: un environnement réglementaire prévisible et simplifié, un accès plus rapide au financement, le renforcement des compétences et l'ouverture des échanges commerciaux pour des chaînes d'approvisionnement résilientes. Le 16 mars 2023, la Commission a également publié la communication intitulée «La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030»[6], 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. Cette communication fixe des priorités visant à veiller activement à la mise en œuvre d'améliorations structurelles, la réalisation d'investissements bien ciblés et l'adoption de mesures réglementaires pour la

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

compétitivité à long terme de l'UE et de ses États membres. Les recommandations ci-après contribuent à la mise en œuvre de 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 pour la reprise et la résilience. 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 également 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 REPowerEU[7], adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement et rapidement la dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles russes, ce qui contribuera à la sécurité énergétique et à la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'UE, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. Ce règlement 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 REPowerEU. Ces réformes et investissements contribueront également à renforcer la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'UE, comme indiqué dans le plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette, 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 disposition des États membres pour financer de nouvelles réformes et de nouveaux investissements dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience.

(7) Le 8 mars 2023, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations en matière de politique budgétaire pour 2024. Cette communication vise à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques[8]. La Commission a rappelé que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance sera 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 accroître durablement la croissance potentielle. Les États membres ont été invités à exposer, dans leur programme de stabilité ou de convergence pour 2023, de quelle manière leur plan budgétaire garantira le respect de la valeur de référence de 3 % du PIB fixée pour le déficit ainsi qu'une réduction plausible et continue de leur dette ou le maintien de leur dette à des niveaux prudents à moyen terme. La Commission a 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 l'énergie, les

[7] 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) no 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

États membres devraient cibler ces mesures beaucoup mieux que par le passé sur les ménages et les entreprises vulnérables. Elle a proposé que les recommandations budgétaires soient quantifiées et différenciées, et qu'elles soient formulées sur la base des dépenses primaires nettes, comme proposé dans sa communication sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE[9]. 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 pour la reprise et la résilience et des autres fonds de l'UE, notamment au regard des objectifs relatifs à la transition 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'UE. 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. Ces propositions visent à accorder aux États membres une maîtrise accrue de leurs plans à moyen terme, tout en mettant en place un régime plus strict pour le contrôle de l'application des règles afin de garantir le respect des engagements pris par les États membres dans leurs plans budgétaires structurels à moyen terme. L'objectif est d'achever les travaux législatifs en 2023.

(9) Le 28 mai 2021, la Suède 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 4 mai 2022, le Conseil a adopté sa décision relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la Suède[10]. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que la Suède 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.

(10) Le 28 avril 2023, la Suède a présenté son programme national de réforme pour 2023 et son programme de convergence pour 2023, conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ceux-ci 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 Suède sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Décision d'exécution du Conseil du 4 mai 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Suède (ST 7772/22; ST 7772/22 ADD 1).

(11) La Commission a publié le rapport 2023 pour la Suède[11] le 24 mai 2023. Elle a évalué les progrès accomplis par la Suède dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil entre 2019 et 2022 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par la Suède, 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 Suède dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) no 1176/2011 pour la Suède et publié ses résultats le 24 mai 2023[12]. La Commission a conclu que la Suède connaissait des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, le pays est toujours confronté à des vulnérabilités en ce qui concerne son marché immobilier et le niveau élevé de la dette privée. Les prix de l'immobilier sont élevés et ont augmenté jusqu'à récemment. Les hausses des prix des logements sont allées de pair avec l'augmentation de la dette privée. En 2022, dans un contexte de durcissement marqué des conditions monétaires et de financement, les prix de l'immobilier ont commencé à baisser de manière visible, ce qui semble indiquer le début d'une correction des vulnérabilités accumulées. Les prix restent largement surévalués et devraient continuer à baisser. Le chiffre d'affaires dans le secteur immobilier a récemment fortement diminué et, par conséquent, la demande de logements nouvellement construits a également diminué. Jusqu'à présent, les évolutions défavorables ont été limitées aux secteurs de la construction et de l'immobilier, qui baissent fortement aujourd'hui après des années de forte croissance. Dans l'ensemble, l'économie suédoise devrait se contracter en 2023, les modifications des conditions monétaires affectant les bilans des ménages et des sociétés immobilières commerciales et leurs possibilités de consommation et d'investissement. L'incidence de l'augmentation des taux d'intérêt sur les remboursements hypothécaires est considérable, en raison de la prédominance des taux d'intérêt variables et des prêts hypothécaires de très longue durée. L'incidence de l'évolution de la situation sur le secteur financier a été limitée; le secteur est solide et enregistre des marges bénéficiaires et des ratios de fonds propres pondérés en fonction des risques élevés, ce qui empêche probablement la propagation des problèmes du secteur immobilier à l'ensemble de l'économie par l'intermédiaire du secteur financier, malgré une forte exposition à l'immobilier. Les progrès sont limités en ce qui concerne les politiques à mener. En particulier, le système fiscal continue de favoriser l'accession à la propriété immobilière grâce à une faible fiscalité foncière récurrente et encourage l'acquisition de logements financée par l'emprunt grâce à une déductibilité fiscale importante des paiements d'intérêts hypothécaires. En outre, le marché locatif, inefficace, a fait l'objet de réformes limitées.

(13) Selon les données validées par Eurostat,[13] le solde des administrations publiques de la Suède est passé d'une position budgétaire à l'équilibre en 2021 à un excédent de 0,7 %

11 SWD(2023) 627 final.
12 SWD(2023) 644 final.
13 Euro-indicateurs Eurostat 47/2023 du 21.4.2023.

en 2022, tandis que la dette publique est passée de 36,5 % du PIB à la fin de 2021 à 33,0 % à la fin de 2022.

(14) 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, les mesures ayant pour effet de réduire les recettes ont notamment consisté en une réduction de la taxe sur l'énergie concernant le diesel et l'essence, tandis que les mesures ayant pour effet d'augmenter les dépenses ont notamment consisté en une compensation du coût de l'électricité pour les ménages. La Commission estime le coût budgétaire net de ces mesures à 0,2 % du PIB en 2022[14]. Le solde des administrations publiques a également été affecté par le coût budgétaire de la protection temporaire des personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui est estimé à 0,2 % du PIB en 2022. Dans le même temps, le coût estimé des mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19 est tombé à 1,1 % du PIB en 2022, contre 2,0 % en 2021.

(15) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé à la Suède[15] de maintenir, en 2022, une orientation budgétaire favorable, notamment grâce à l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et de préserver les investissements financés au niveau national.

(16) Selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[16] en 2022 était restrictive, à + 0,4 % du PIB, ce qui était approprié dans un contexte d'inflation élevée. Comme recommandé par le Conseil, la Suède a continué de soutenir la reprise, y compris au moyen d'investissements financés par la facilité pour la reprise et la résilience. Les dépenses financées par des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE se sont élevées à 0,2 % du PIB en 2022 (0,2 % du PIB en 2021). Les investissements financés au niveau national ont eu un effet expansionniste de 0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire[17]. La Suède a par conséquent préservé les investissements financés au niveau national, conformément aux recommandations du 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 restrictif de 0,8 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire. La Suède a donc suffisamment maîtrisé la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.

(17) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de convergence est prudent en 2023 et réaliste par la suite. Selon le gouvernement, le PIB réel devrait reculer de 1,0 % en 2023 et croître de nouveau de 1,2 % en 2024. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2023 de la

---

14 Le coût budgétaire brut des mesures de soutien dans le domaine de l'énergie était proche de 0,5 % du PIB en 2022, mais des recettes compensatoires importantes ont été reçues du gestionnaire du réseau de transport, *Svenska Kraftnät*.

15 Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 131).

16 L'orientation budgétaire globale est mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19, mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme. Pour plus de détails, voir l'encadré 1 des tableaux statistiques budgétaires.

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

Commission tablent sur une baisse du PIB réel de 0,5 % en 2023 et une croissance de 1,1 % en 2024, principalement en raison de données plus récentes et d'investissements hors construction légèrement moins dynamiques dans les prévisions de la Commission.

(18) Dans son programme de convergence pour 2023, le gouvernement s'attend à ce que l'excédent des administrations publiques de 2022 se détériore, pour atteindre un ratio de déficit de 0,4 % du PIB en 2023. Cette détérioration en 2023 reflète principalement le ralentissement de l'économie et la détérioration des finances des administrations locales. Selon le programme, le ratio dette publique/PIB devrait diminuer, passant de 33,0 % à la fin de 2022 à 31,0 % à la fin de 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 0,9 % du PIB pour 2023. Ce déficit est plus élevé que prévu dans le programme de convergence, principalement en raison du fait que la Commission s'attend à des dépenses publiques plus élevées, résultant, par exemple, d'une consommation intermédiaire et de transferts sociaux en nature plus élevés, ainsi qu'à des dépenses d'intérêts plus élevées. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission prévoient un ratio dette publique/PIB similaire, de 31,4 % à la fin de 2023.

(19) Le solde des administrations publiques en 2023 devrait encore être affecté par les mesures adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. Il s'agit de mesures adoptées en 2022 qui ont été prolongées (notamment la réduction de la taxe sur l'énergie concernant le diesel et l'essence) et de nouvelles mesures, telles que la compensation des coûts de l'électricité pour les ménages, les entreprises et les organisations. Le coût de ces mesures est principalement compensé par des recettes provenant des redevances de transport ainsi que, dans une moindre mesure, par les taxes sur les bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie. Compte tenu de ces recettes, le coût budgétaire net des mesures de soutien est estimé dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission à 0,1 % du PIB en 2023[18]. 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-prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'un renforcement de l'efficacité énergétique. En conséquence, le montant des mesures de soutien ciblées à prendre en considération dans l'évaluation du respect de la recommandation budgétaire pour 2023 est en fait estimé dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission à 0,0 % du PIB en 2023 (ce qui est conforme à 2022). Le coût budgétaire de la protection temporaire accordée aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine devrait rester globalement stable en 2023. Enfin, le solde des administrations publiques devrait bénéficier en 2023 de la suppression progressive des mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19, correspondant à 1,1 % du PIB.

(20) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé[19] que la Suède s'attache, en 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre[20], compte tenu

---

18 Le chiffre représente le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures relatives à des dépenses en capital.

19 Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2022 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 221).

20 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 Suède, qui est utilisée pour mesurer l'orientation budgétaire, est estimée à 7,7 % en termes nominaux.

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, et à se tenir prête à adapter ses dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il lui a aussi été recommandé 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 pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union.

(21) En 2023, selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être globalement neutre (-0,1 % du PIB), dans un contexte de forte inflation. Elle était restrictive en 2022 (+0,4 % du PIB). En 2023, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devrait avoir un effet globalement neutre de -0,2 % du PIB sur l'orientation budgétaire. En bref, la croissance prévue des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE devraient s'élever à 0,3 % du PIB en 2023, tandis que les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet globalement neutre de 0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire[21]. La Suède prévoit donc de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, sans préserver les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et en faveur de la sécurité énergétique, tels que les investissements dans la transition climatique de l'industrie et l'expansion du haut débit, en recourant pour leur financement à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'UE.

(22) Selon le programme de convergence, le déficit public devrait augmenter pour atteindre 0,6 % du PIB en 2024. Cette augmentation reflète principalement le ralentissement de l'activité économique. Le programme prévoit que la dette publique reste stable, à 31,0 % % du PIB 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 0,5 % du PIB en 2024, qui est globalement conforme au déficit prévu dans le programme. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission prévoient un ratio dette publique/PIB similaire, de 30,7 % à la fin de 2024.

(23) Le programme de convergence prévoit la suppression progressive de la plupart des mesures de soutien relatives à l'énergie en 2024[22]. La Commission estime le coût net de ces mesures à 0,1 % du PIB en 2024, ce qui correspond à la situation de 2023. Cette estimation repose sur l'hypothèse d'une absence de nouvelle hausse des prix de l'énergie. Les mesures de soutien à l'énergie qui devraient être maintenues en 2024 ne semblent pas cibler les ménages ou les entreprises vulnérables. Elles ne préservent pas le signal-prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'un renforcement de l'efficacité énergétique.

(24) Dans le programme, la Suède prévoit d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme — un solde budgétaire structurel de -1,0 % du PIB — en 2023 et 2024, et de le maintenir tout au long du reste de la période de programmation. D'après les prévisions

[21] Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre.

[22] La réduction de la taxe sur l'énergie concernant le diesel et l'essence devrait être maintenue de 2023 à 2025.

du printemps 2023 de la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,1 % du PIB en 2023 et 0,7 % du PIB en 2024, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme.

(25) Dans l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une augmentation du taux de croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national, lequel s'établirait à 1,1 % en 2024.

(26) Selon le programme, l'investissement public devrait passer de 4,7 % du PIB en 2023 à 5,2 % du PIB en 2024. L'augmentation des investissements reflète à la fois une augmentation des investissements financés au niveau national et des investissements financés par l'UE, notamment par l'intermédiaire de la facilité pour la reprise et la résilience. Le programme cite des réformes et des investissements, tels que la modification des âges limites dans le système de retraites, qui devraient contribuer à la viabilité budgétaire et à une croissance durable et inclusive. Le programme de convergence définit une trajectoire budgétaire à moyen terme jusqu'en 2026. Selon ce programme, le déficit public devrait se transformer en un excédent de 0,2 % du PIB en 2025 et de 1,4 % du PIB en 2026. Le solde des administrations publiques devrait donc atteindre la valeur de référence prévue par le traité sur la période couverte par le programme. Selon le programme, le ratio dette publique/PIB devrait diminuer, passant de 31,0 % à la fin de 2024 à 27,7 % d'ici la fin de 2026.

(27) Le niveau élevé de la dette privée et, malgré certaines corrections récentes, les prix de l'immobilier toujours surévalués constituent des déséquilibres macroéconomiques qui risquent encore d'aboutir à une correction désordonnée. Les biens restent difficilement abordables pour les nouveaux arrivants sur le marché du logement, tandis que le marché locatif offre peu d'options et nécessite encore des réformes afin de réduire les listes d'attente et de promouvoir la construction de logements locatifs. La Suède a pris des mesures limitées pour remédier aux déséquilibres, en mettant l'accent sur des politiques macroprudentielles et des mesures agissant sur l'offre visant à assouplir les procédures d'obtention de permis de construire et à subventionner la construction d'appartements locatifs.

(28) La charge fiscale globale sur l'immobilier demeure relativement faible en raison d'une déductibilité fiscale généreuse des intérêts payés sur les emprunts hypothécaires et de taxes foncières récurrentes peu élevées. L'incidence des changements de politique sur les remboursements hypothécaires après déduction de l'impôt est difficile à évaluer en raison du manque de données individuelles sur les actifs et les passifs des ménages. La disponibilité de ces données pourrait entraîner des gains d'efficacité dans la conception des politiques, ce qui pourrait réduire les obstacles à l'accès au marché du logement et répartir plus équitablement les charges liées au logement au sein de la population. Sur le marché locatif, les loyers régulés fixés à un niveau inférieur aux prix du marché profitent à un groupe restreint de ménages. Il n'y a pas de corrélation entre le loyer régulé et les besoins ou les revenus du ménage. En conséquence, les listes d'attente sont longues, en particulier pour les logements locatifs les plus recherchés, et le taux de vacance des appartements est très faible sous l'angle international. Aligner davantage les loyers sur les prix du marché en y associant une aide à la location fondée sur les revenus et la richesse nette permettrait de réaliser des gains d'efficacité.

(29) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, 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. Alors que le plan pour la reprise et la résilience de la Suède n'a été adopté qu'en 2022, sa mise en œuvre est à présent en cours. Malgré un démarrage lent, cette mise en œuvre est généralement en bonne voie et, à ce stade, les risques de non-absorption semblent limités compte tenu de la dotation financière relativement faible allouée au plan pour la reprise et la résilience. Les modalités opérationnelles entre la Commission et la Suède ont été conclues en mai 2023. La Suède devrait présenter sa première demande de paiement combinant deux tranches au cours du second semestre de 2023. Les préparatifs d'un chapitre REPowerEU et d'un addendum dû à la légère diminution du soutien non remboursable sont en cours. 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 Suède 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 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.

(30) La Commission a approuvé tous les documents de programmation de la politique de cohésion de la Suède 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, ainsi que parvenir à un développement territorial équilibré en Suède.

(31) Au-delà des défis économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, la Suède fait face à des défis supplémentaires liés i) à l'inégalité des chances en matière d'éducation pour les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés ou de l'immigration, ii) à la nécessité d'une meilleure intégration des groupes désavantagés sur le marché du travail, et iii) à la nécessité de réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles.

(32) Même si la Suède obtient généralement de bons résultats en matière d'éducation, des inégalités subsistent dans le système éducatif suédois. Les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés et de l'immigration ont des possibilités limitées en matière d'éducation, notamment en ce qui concerne l'acquisition des compétences nécessaires pour trouver un emploi. Les inégalités dans l'éducation augmentent et sont souvent liées aux possibilités limitées de choix d'école pour les élèves issus de l'immigration. Les différences dans les pratiques de notation entre les écoles risquent d'affaiblir encore davantage les résultats en matière d'éducation. La pénurie d'enseignants qualifiés reste problématique et est la plus pressante pour les professeurs de l'enseignement spécialisé, les professeurs enseignant une matière dans l'enseignement obligatoire et les professeurs de l'enseignement technique et professionnel secondaire. Il existe une marge de manœuvre pour améliorer la structure et la gouvernance du système éducatif, notamment la procédure d'inscription et le système de notation, ainsi que l'évolution de carrière des enseignants.

(33) La Suède reste confrontée à des difficultés pour intégrer les personnes issues de milieux défavorisés et de l'immigration sur le marché du travail, ainsi que pour réduire les déficits de compétences qui subsistent. Les niveaux d'éducation des personnes nées en dehors de l'UE ont diminué ces dernières années, ce qui accroît encore l'écart entre les personnes nées dans l'UE et celles nées en dehors de celle-ci. La proportion de jeunes quittant prématurément le système d'éducation et de formation est en

augmentation, en particulier parmi les élèves nés en dehors de l'UE. Il est nécessaire de renforcer la participation aux activités d'apprentissage afin d'aider les personnes issues de groupes défavorisés à acquérir des compétences adaptées au marché du travail et à augmenter leurs chances de trouver un emploi.

(34) Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que la Suède atteigne son objectif national de zéro émission nette de carbone d'ici à 2045. Bien que la Suède continue de figurer parmi les États membres affichant la part la plus élevée d'énergies renouvelables dans sa consommation finale d'énergie, la capacité du réseau électrique et les contraintes de transport pourraient imposer des restrictions à la poursuite du déploiement des sources d'énergie renouvelables à l'avenir. En 2022, ces contraintes ont contribué à la flambée des prix de l'énergie pour l'industrie et les ménages et ont limité le développement de l'activité économique dans les zones géographiques éloignées. L'augmentation de la capacité du réseau électrique est essentielle, étant donné que la consommation finale d'électricité de la Suède devrait doubler pour atteindre 300 TWh d'ici à 2045, en raison des besoins d'électrification accrus de l'industrie et des transports. Toutefois, la construction et le renforcement du réseau électrique subissent des retards dus à la longueur des procédures d'autorisation. En outre, la Suède dispose de certaines des procédures administratives les plus longues dans l'UE en ce qui concerne le déploiement des sources d'énergie renouvelables, en particulier des projets éoliens terrestres. Le gouvernement a lancé une enquête sur la simplification de l'examen des permis d'environnement dans le cadre du code suédois de l'environnement. Dans le même temps, on constate un manque des mesures concrètes permettant d'accélérer les procédures administratives relatives à l'expansion du réseau électrique et au déploiement des sources d'énergie renouvelables, en limitant le nombre d'autorités associées à ces procédures et en menant des procédures en parallèle. Il est également essentiel de réduire la consommation d'énergie en améliorant l'efficacité énergétique pour diminuer les émissions de carbone et les coûts de l'énergie tant pour les ménages que pour les entreprises. En ce qui concerne l'efficacité énergétique, la Suède risque de ne pas atteindre son objectif national consistant à augmenter de 50 % son efficacité énergétique en 2030 (par rapport à 2005) si la trajectoire de consommation d'énergie suivie entre 2005 et 2020 se poursuit. Avec une consommation d'énergie primaire de 43,8 Mtep en 2021, la Suède reste l'un des États membres où la consommation d'énergie par habitant est la plus élevée. La consommation de gaz naturel de la Suède a chuté de 37 % entre août 2022 et mars 2023 par rapport à la consommation moyenne de gaz pendant la même période au cours des cinq années précédentes, dépassant l'objectif de réduction de 15 %. La Suède pourrait poursuivre ses efforts pour réduire temporairement la demande de gaz jusqu'au 31 mars 2024[23].

(35) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans les secteurs et les professions clés de la transition écologique, notamment dans 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. 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 inexploité, ces mesures doivent être accessibles, notamment pour les personnes et dans

[23] Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil et règlement (UE) 2023/706 du Conseil

les secteurs et régions les plus touchés par la transition écologique. Les pénuries de main-d'œuvre ont augmenté en Suède ces dernières années et, en 2022, elles ont été signalées pour 16 professions nécessitant des compétences ou des connaissances spécifiques pour la transition écologique.

(36) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2023, et son avis[24] est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

(37) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2023 et le programme de convergence pour 2023. Ses recommandations figurant au point 1 ci-dessous correspondent à ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) no 1176/2011. Les politiques mentionnées dans la recommandation 1 contribuent à remédier aux vulnérabilités liées aux niveaux élevés de la dette privée et des prix des logements,

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

1. à mettre un terme aux mesures de soutien à l'énergie en vigueur d'ici la fin de 2023; si de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessitaient des mesures de soutien, à veiller à ce que celles-ci visent à protéger les ménages et les entreprises vulnérables, soient réalisables sur le plan budgétaire, et préservent les incitations en faveur des économies d'énergie;

   tout en maintenant une position budgétaire saine en 2024, à préserver les investissements publics financés au niveau national et veiller à l'absorption effective des subventions octroyées au titre de la FRR et des autres fonds de l'UE, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique;

   pour la période au-delà de 2024, à poursuivre les investissements et les réformes propices à une croissance durable plus forte et maintenir une position budgétaire prudente à moyen terme;

   à atténuer les risques liés au fort endettement des ménages et aux déséquilibres du marché du logement en réduisant la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts hypothécaires et/ou en augmentant les impôts fonciers récurrents, tout en introduisant des outils permettant de mieux évaluer et cibler les politiques; à stimuler les investissements dans la construction résidentielle pour remédier aux pénuries les plus pressantes, en particulier en éliminant les obstacles structurels à la construction et en garantissant la disponibilité de terrains à bâtir; à améliorer l'efficacité du marché du logement, notamment en introduisant des réformes sur le marché locatif;

2. à poursuivre la mise en œuvre rigoureuse de son plan pour la reprise et la résilience et 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 améliorer les résultats scolaires des élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés et de l'immigration en garantissant l'égalité d'accès au système scolaire et en remédiant à la pénurie d'enseignants qualifiés; à développer les compétences

[24] Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, et à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

des groupes défavorisés, en particulier des personnes issues de l'immigration, en adaptant les ressources et les méthodes à leurs besoins, en vue de faciliter leur intégration dans le marché du travail;

4. à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, notamment en développant et en modernisant les réseaux de transport d'énergie, en introduisant des réformes visant à simplifier et accélérer les procédures administratives et d'octroi de permis, en améliorant l'efficacité énergétique et en accentuant les efforts visant à fournir et à acquérir les compétences nécessaires à la transition écologique.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président