# RECOMMANDATION DU CONSEIL

## du 11 juillet 2017

## concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2017

(2017/C 261/26)

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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2017 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Suède est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(2) Le rapport 2017 pour la Suède a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par la Suède dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport contenait également un bilan approfondi réalisé en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 22 février 2017. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Suède connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, la hausse persistante des prix des logements, déjà surévalués, couplée à une augmentation continue de l'endettement des ménages, crée des risques de correction désordonnée. Bien que les banques semblent suffisamment capitalisées, une correction désordonnée pourrait également avoir une incidence sur le secteur financier, étant donné l'exposition croissante des banques aux crédits hypothécaires des ménages. Cela pourrait avoir des répercussions sur les pays voisins, les groupes bancaires suédois ayant une importance systémique dans la région nordique et de la mer Baltique. Les autorités sont très conscientes des risques croissants et, ces dernières années, des mesures ont été prises pour juguler la croissance de la dette hypothécaire et accélérer la construction de logements. L'action des pouvoirs publics n'a toutefois pas été suffisante à ce jour pour remédier au problème de la surchauffe dans le secteur du logement. Dans l'ensemble, des lacunes subsistent dans le domaine de la fiscalité immobilière, ainsi qu'en ce qui concerne le cadre macroprudentiel, de même que des freins à l'offre de nouveaux logements et des obstacles à l'utilisation rationnelle du parc immobilier existant.

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

(3) Le 28 avril 2017, la Suède a présenté son programme national de réforme pour 2017 et son programme de convergence pour 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte 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 ([1]), 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.

(5) La Suède relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2017, le gouvernement prévoit d'atteindre un excédent de 0,3 % du PIB en 2017 et de continuer à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (déficit structurel correspondant à 1 % du PIB) durant toute la période de programmation. Conformément au programme de convergence pour 2017, le ratio dette publique/PIB devrait tomber à 39,5 % en 2017 et continuer à diminuer pour s'établir à 31,4 % en 2020. Une croissance économique solide et des finances publiques saines 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 2017 de la Commission, le solde structurel devrait présenter un excédent de 0,4 % du PIB en 2017 et un excédent de 0,8 % du PIB en 2018, dépassant l'objectif budgétaire à moyen terme. Sur la base de son évaluation du programme de convergence pour 2017 et compte tenu des prévisions du printemps 2017 établies par la Commission, le Conseil prévoit que la Suède respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2017 et 2018.

(6) L'endettement des ménages, qui atteignait déjà des niveaux élevés, a continué de croître. Il a augmenté de 7,1 % en 2016, avoisinant les 86 % du PIB et représentant environ 180 % du revenu disponible, ce qui s'explique essentiellement par une hausse du volume des emprunts hypothécaires liée à l'augmentation continue des prix de l'immobilier. La répartition des niveaux d'endettement est de plus en plus inégale, avec une proportion élevée des ménages ayant récemment souscrit un prêt hypothécaire (16,4 % en 2016) empruntant jusqu'à 600 % de leur revenu disponible. Le gouvernement a pris des mesures macroprudentielles adéquates — notamment en introduisant une exigence en matière d'amortissement des nouveaux prêts hypothécaires en 2016 — mais rien ne permet d'affirmer qu'elles auront un impact suffisant à moyen terme. En février 2017, le gouvernement a lancé un processus législatif visant à renforcer le mandat légal de l'autorité macroprudentielle, afin de garantir qu'à l'avenir, celle-ci puisse instaurer des mesures macroprudentielles potentielles en temps utile et avoir recours à un plus large éventail d'instruments. Les modifications législatives devraient entrer en vigueur d'ici à février 2018. L'adaptation des incitations fiscales, par exemple en limitant progressivement la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts immobiliers ou en augmentant les taxes foncières récurrentes, contribuerait à freiner la croissance de l'endettement des ménages, mais le gouvernement n'a accompli aucun progrès à cet égard.

(7) La Suède a connu une croissance rapide et constante des prix de l'immobilier depuis le milieu des années 1990. Les prix de l'immobilier ont continué d'augmenter de manière rapide et constante, en particulier dans les grandes zones urbaines. Parmi les principaux facteurs de cette hausse figurent le traitement fiscal généreux de l'accession à la propriété et de l'emprunt hypothécaire, des conditions de crédit accommodantes associées à des taux d'amortissement des crédits hypothécaires relativement faibles, ainsi qu'une pénurie permanente de logements. Cette pénurie est liée aux inefficiences structurelles qui frappent le marché du logement. La construction de logements a continué d'augmenter, mais elle demeure bien en deçà des besoins de nouvelles constructions. Le plan en 22 points du gouvernement concernant le marché du logement s'attaque à certains facteurs sous-jacents de la pénurie de logements et comprend notamment des mesures visant à augmenter la quantité de terrains constructibles disponibles, à faire baisser les coûts de construction et à réduire les délais des procédures de planification. Toutefois, d'autres inefficiences structurelles, telles que la faible concurrence sur le marché de la construction, ne font pas l'objet d'une attention appropriée. La pénurie de logements est aggravée par des obstacles à l'exploitation efficace du parc de logements existant. Le strict encadrement du marché locatif suédois entraîne des effets de verrouillage et de séparation entre ceux qui sont intégrés au système et ceux qui en sont exclus, mais aucune action significative n'a été prise pour assouplir davantage la fixation des loyers. Sur le marché des propriétaires occupants, le niveau relativement élevé de la taxe sur les plus-values freine la mobilité des propriétaires. Une réforme temporaire des

([1]) 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) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

règles relatives au paiement différé de cette taxe a été mise en place, mais cette mesure aura probablement un effet limité. Le manque de logements disponibles et abordables peut également limiter la mobilité sur le marché du travail, ainsi que l'intégration effective des migrants sur ce marché, et contribue à l'inégalité entre les générations.

(8) En 2016, la Suède affichait l'un des taux d'emploi les plus élevés de l'Union (81,2 %) et enregistrait l'un des taux de chômage de longue durée les plus faibles. Toutefois, des problèmes subsistent, notamment en ce qui concerne l'intégration des personnes peu qualifiées et des migrants originaires de pays tiers sur le marché du travail, et l'amélioration du faible taux d'emploi des femmes nées en dehors de l'Union européenne. La Suède a déployé des efforts considérables dans le domaine de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'intégration des réfugiés et d'autres immigrants. De nouvelles améliorations semblent possibles, étant donné qu'en 2016 seul un tiers des participants au programme d'introduction occupaient un emploi ou suivaient une formation 90 jours après avoir achevé le programme; en outre, une approche et une gouvernance globales font toujours défaut en ce qui concerne la reconnaissance correspondante des qualifications.

(9) La maîtrise des compétences de base par les jeunes de 15 ans s'est améliorée après plusieurs années de dégradation des résultats, selon l'étude réalisée par le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE en 2015. Toutefois, la proportion d'élèves peu performants est toujours proche de la moyenne de l'Union et l'écart de performance lié à la situation socio-économique des élèves s'est creusé. Les mesures mises en place par le gouvernement pour améliorer les résultats et l'équité scolaires nécessitent d'être suivies de près, de même que les initiatives visant à intégrer dans le système scolaire les élèves migrants nouvellement arrivés.

(10) Dans le cadre du Semestre européen 2017, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Suède, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué son programme de convergence pour 2017 et son programme national de réforme pour 2017, ainsi que les suites données aux recommandations adressées au pays les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Suède, mais aussi de leur conformité avec les règles et 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.

(11) Compte tenu de cette évaluation, le Conseil, après avoir examiné le programme de convergence pour 2017, estime [1] que la Suède devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance.

(12) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Suède pour 2017 et son programme de convergence pour 2017. La recommandation figurant au point 1 ci-après reflète ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que la Suède s'attache, en 2017 et 2018:

1. à éliminer les risques liés à l'endettement des ménages, notamment en limitant progressivement la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts immobiliers ou en augmentant les taxes foncières récurrentes, tout en freinant l'octroi de crédits à des niveaux dette/revenu excessifs; à stimuler les investissements dans l'immobilier résidentiel et à améliorer l'efficacité du marché du logement, notamment en assouplissant la fixation des prix locatifs et en révisant le système d'imposition des plus-values.

Fait à Bruxelles, le 11 juillet 2017.

*Par le Conseil*

*Le président*

T. TÕNISTE

[1] Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.