

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 12 juillet 2016****concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2016**

(2016/C 299/13)

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 26 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2016 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, 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 2016 pour la Suède a été publié le 26 février 2016. Il évalue les progrès accomplis par la Suède pour mettre en œuvre les recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et atteindre les objectifs nationaux dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Le rapport comprend également le bilan approfondi prévu par l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

approfondi. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Suède connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, l'endettement élevé et croissant des ménages, associé à des prix de l'immobilier élevés et en hausse dans un contexte de flux de crédits positifs fait courir le risque d'une correction désordonnée ayant des répercussions sur l'économie réelle et le secteur bancaire. Des mesures ont été prises dans le domaine macroprudentiel, mais elles pourraient se révéler insuffisantes. Des lacunes subsistent dans le domaine de la fiscalité immobilière, de l'amortissement des crédits immobiliers, du fonctionnement de l'offre de logements et du marché locatif.

- (3) Le 28 avril 2016, la Suède a présenté son programme national de réforme et son programme de convergence pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens 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 entendait utiliser cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens 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 2016, le gouvernement prévoit d'atteindre un solde nominal de - 0,4 % du PIB et de continuer de respecter l'objectif à moyen terme (déficit structurel correspondant à 1 % du PIB) durant toute la période du programme. Conformément au programme de convergence, le ratio dette publique/PIB devrait passer à 42,5 % en 2016 et continuer à diminuer pour s'établir à 39,1 % en 2019. Le scénario macroéconomique sur lequel reposent ces projections budgétaires est plausible jusqu'en 2016 et prudent pour la suite. D'après les prévisions du printemps 2016 de la Commission, le solde structurel devrait s'établir à - 0,5 % du PIB en 2016 et à - 0,9 % en 2017, dépassant l'objectif à moyen terme. Les futurs écarts éventuels seront évalués par rapport à l'exigence de maintenir le solde structurel au niveau de l'objectif à moyen terme. Sur la base de son évaluation du programme de convergence et en tenant compte des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil est d'avis que la Suède devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (6) L'endettement des ménages se situe à un niveau très élevé en Suède et sa croissance a été l'une des plus rapides de l'Union au cours de la dernière décennie. Selon des estimations de Riksbank (la banque centrale suédoise), l'endettement des ménages par rapport au revenu disponible annuel était de 175 % en 2015, et de 87 % par rapport au PIB. La Suède dispose d'un des systèmes d'incitations fiscales à l'accession à la propriété les plus favorables de l'Union, en raison du niveau relativement faible des impôts fonciers et de la déductibilité importante des intérêts hypothécaires. Le niveau élevé d'endettement des ménages constitue un risque pour la stabilité macroéconomique. Le gouvernement a pris des mesures pour diminuer l'endettement des ménages, notamment en préparant une législation prévoyant une exigence obligatoire en matière d'amortissement des nouveaux prêts hypothécaires, que le Parlement a adoptée le 23 mars 2016. L'adoption de cette mesure importante a été longtemps retardée par les questions soulevées au sujet du mandat légal détenu par l'autorité macroprudentielle suédoise pour introduire cette exigence. Il existe un risque que d'autres mesures qui pourraient être nécessaires pour traiter les déséquilibres croissants de la Suède soient elles aussi retardées, à moins d'une révision du cadre juridique concernant le mandat conféré à l'autorité macroprudentielle. Enfin, le gouvernement n'a entrepris aucune action pour adapter les incitations fiscales, par exemple en réduisant la déductibilité fiscale des prêts hypothécaires ou en révisant la fiscalité immobilière.
- (7) Le marché du logement en Suède reste une source potentielle d'instabilité. Les prix des logements ont augmenté de manière quasi-constante au cours des vingt dernières années, notamment dans les zones urbaines de Stockholm et Göteborg. Ils n'augmentent pas seulement du fait de l'existence de fondamentaux solides, comme la croissance du revenu disponible, mais aussi en raison des inefficiences structurelles qui frappent le marché immobilier. L'offre de logements est freinée par l'exploitation inefficace du parc de logements disponible, le strict encadrement des loyers, une faible concurrence sur le marché de la construction, une pénurie de terrains constructibles et des procédures de planification longues et complexes. L'actuelle taxe sur les plus-values réalisées sur la vente de biens immobiliers limite la capacité à exploiter le parc de logements de manière plus efficace. Les inefficiences structurelles entraînent un investissement insuffisant dans l'immobilier résidentiel et une large pénurie de logements, et contribuent à l'augmentation constante des prix de l'immobilier. Le manque de

⁽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).

logements disponibles et abordables limite également la mobilité sur le marché du travail et entrave l'intégration effective des migrants sur ce marché. Le gouvernement a pris des mesures, notamment en augmentant les financements publics des investissements dans le secteur du logement et en simplifiant certaines procédures de planification. En décembre 2015, une enquête portant sur la concurrence dans le secteur de la construction a proposé une série de mesures éventuelles, telles qu'une meilleure transparence dans le domaine des marchés publics immobiliers. Le gouvernement n'a toutefois réalisé aucun progrès dans la réforme du système de fixation des loyers.

- (8) Malgré d'assez bons résultats en matière de performance des investissements, la Suède est confrontée à des défis qui pourraient avoir des effets négatifs sur sa compétitivité à long terme. Les inefficiences structurelles qui frappent le marché du logement, notamment, entravent les investissements dans ce domaine. Les investissements dans les infrastructures destinées à améliorer la connectivité à l'intérieur et entre les zones urbaines ne sont pas suffisants, compte tenu des contraintes entraînées par la pénurie de logements.
- (9) Selon l'enquête PISA, parmi les pays de l'OCDE, c'est en Suède que les résultats scolaires chez les jeunes de 15 ans se sont le plus dégradés au cours de la dernière décennie. Le pays se situe aujourd'hui au-dessous des moyennes de l'Union européenne et de l'OCDE. Cette situation risque de mettre sous pression sa compétitivité et sa capacité d'innovation à long terme. L'écart important entre les élèves issus de l'immigration et les autres renforce les défis posés à l'éducation. Il mérite une attention particulière, compte tenu du nombre important de nouveaux jeunes migrants qui doivent être intégrés dans le système éducatif. L'application de mécanismes de financement scolaire peu clairs, associée à des contrôles non systématiques de l'utilisation des fonds à différents niveaux du système éducatif, empêche l'exploitation efficace des ressources. Le gouvernement a débloqué des fonds supplémentaires pour améliorer les résultats et l'équité scolaires et il prend des mesures pour intégrer les nouveaux migrants dans le système éducatif.
- (10) L'afflux important de réfugiés l'année dernière entraîne des conséquences économiques et sociales pour la Suède. Il devrait, à court terme, faire croître les dépenses publiques, stimuler la demande intérieure et donc augmenter le PIB. Toutefois, les effets à moyen terme sur l'emploi et la croissance dépendent de la bonne intégration des réfugiés sur le marché du travail et sur le plan social, y compris en mettant en place un soutien éducatif. Cette question constitue une priorité politique tant au niveau de l'Union européenne que des États membres et elle sera attentivement suivie et analysée, notamment dans le rapport par pays 2017.
- (11) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Suède, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 concernant ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Suède les années précédentes. Elle a non seulement tenu compte de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant au point 1 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (12) Compte tenu de cette évaluation, le Conseil, après avoir examiné le programme de convergence, estime ⁽¹⁾ que la Suède devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance.
- (13) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de convergence. 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 2016 et 2017:

1. à remédier à la croissance de la dette des ménages en aménageant les incitations fiscales, notamment en limitant progressivement la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts immobiliers ou en augmentant les taxes foncières récurrentes; à s'assurer que l'autorité macroprudentielle dispose d'un mandat légal pour mettre en œuvre les mesures

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

destinées à préserver la stabilité financière dans les délais impartis; 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, afin de faciliter les transactions immobilières.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2016.

Par le Conseil

Le président

P. KAŽIMÍR
