COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 428 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2014

{SWD(2014) 428 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2014

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) 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[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

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 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2014) 428 final.
4 P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.

(4) Le 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Suède pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Suède pour la période 2012-2016.

(5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[5], qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[6] dans lequel la Suède a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(6) Le 20 décembre 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(7) Le 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant la Suède[7], conformément à l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que la Suède continue à connaître des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures. L'évolution de l'endettement des ménages, associée à des facteurs d'inefficacité sur le marché du logement, notamment, continue à mériter une attention particulière. Bien que les risques liés à l'excédent important du compte courant ne soient pas comparables à ceux liés à un déficit important et que cet excédent soit en partie lié à la nécessité d'un désendettement, la Commission continuera à suivre l'évolution du compte courant en Suède dans le cadre du semestre européen.

(8) Le 16 avril 2014, la Suède a présenté son programme national de réforme et son programme de convergence pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(9) Le but de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de convergence pour 2014 est de garantir, pour les administrations publiques, un excédent de 1 % du PIB en moyenne sur la durée du cycle, comme le prévoit le cadre budgétaire suédois. Le programme confirme l'objectif à moyen terme défini dans le programme précédent et correspondant à un déficit structurel de 1 % du PIB, ce qui reflète les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base du solde structurel (recalculé), le programme de convergence prévoit un résultat qui dépasse l'objectif à moyen terme durant toute la période du programme. Selon le programme, la dette publique, qui

5 COM(2013) 800 final.
6 COM(2013) 790 final.
7 SWD(2014) 90 final.

reste bien en deçà de la valeur de référence de 60 % du PIB, devrait diminuer et passer de 41,5 % du PIB en 2014 à 35 % en 2017. Dans l'ensemble, la stratégie budgétaire exposée dans le programme est conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible. En ce qui concerne la viabilité à long terme des finances publiques, une part importante du PIB est consacrée aux soins de longue durée et il est prévu que les dépenses augmentent sensiblement à long terme afin de tenir compte dans une mesure suffisante du vieillissement de la population, jusqu'à atteindre 6,4 % du PIB suédois en 2060. Pour remédier à ce problème, la Suède devrait s'assurer un excédent primaire suffisant et maîtriser davantage l'augmentation des dépenses liées à l'âge de la population afin de garantir la viabilité des finances publiques à long terme. Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2014 et des prévisions de la Commission, conformément au règlement (CE) nº 1466/97, le Conseil est d'avis que le programme de la Suède respecte les règles du pacte de stabilité et de croissance et que les risques pesant sur les objectifs budgétaires sont limités.

(10) Le fort endettement du secteur privé, et notamment des ménages suédois, demeure préoccupant. En outre, le risque lié aux ménages pour le secteur financier, par opposition au secteur des entreprises, a continué d'augmenter parallèlement à la dette du secteur des ménages, qui s'établit actuellement à 83 % du PIB soit environ 160 % du revenu disponible. L'endettement est poussé par la croissance constante du crédit et la lenteur de l'amortissement des crédits hypothécaires. En cas de hausse des taux d'intérêt, de baisse des prix du logement et/ou d'évolution macroéconomique défavorable, l'endettement élevé du secteur des ménages constituerait un facteur de risque. Ce type d'évolutions aurait une incidence sur les ménages et leurs modes de consommation. Cela pourrait également entraîner des effets de second tour négatifs sur le secteur bancaire, en augmentant le nombre de prêts non performants et le coût du financement sur les marchés. La Suède n'a ni annoncé, ni adopté de mesures à l'encontre de la distorsion en faveur de l'endettement que crée la fiscalité liée au logement, mesures qui pourraient être prises dans le cadre d'un transfert fiscal, sans augmentation de la charge fiscale totale. Cependant, la Suède a pris des mesures favorisant une politique de prêt prudente en introduisant, en mai 2013, un plancher de 15 % pour la pondération applicable aux risques sur les crédits hypothécaires, dont l'augmentation prochaine a également été annoncée. Toutefois, les pratiques en matière d'amortissement restent souples avec de très longues périodes d'amortissement pour des ratios prêt/valeur en deçà de 75 %; aucune mesure forte n'a de même été prise à cet égard, la recommandation d'octobre 2013 relative aux plans d'amortissement individuels ayant en effet un caractère volontaire. La Swedish banker's association a réitéré sa recommandation en mars 2014 en demandant que l'amortissement soit ramené à 70 % du ratio prêt/valeur. Enfin, la Suède a mené une action à l'encontre de la distorsion en faveur de l'endettement dans la fiscalité des entreprises en renforçant les restrictions à la déductibilité des intérêts, en les étendant à tous les types de prêts au sein d'un même groupe à compter de janvier 2013 et en introduisant une «déductibilité de l'investisseur», ce qui pourrait réduire la distorsion en faveur de l'endettement. L'impôt sur les sociétés est également passé de 26,3 % à 22 % à compter du début de 2013.

(11) Le marché suédois du logement, caractérisé par de fortes augmentations des prix au cours des deux dernières décennies, reste une source d'instabilité potentielle. Des facteurs d'inefficacité continuent à peser sur l'offre de logements, qui résultent notamment de procédures complexes en matière d'aménagement du territoire, d'une

concurrence limitée dans le secteur de la construction et d'un niveau élevé de contrôle des loyers. Ces facteurs d'inefficacité, associés à une fiscalité favorable à l'endettement, tendent à créer une distorsion à la hausse des prix du logement. La Suède a adopté des mesures relatives au marché de la location, mais elles semblent insuffisantes pour permettre de remédier au problème structurel sous-jacent lié au degré de rigidité élevé du système locatif. Le projet du printemps présenté par le gouvernement suédois le 9 avril 2014 ne contenait aucune mesure relative au marché locatif. La Suède a pris des mesures pour s'attaquer aux inefficacités des procédures d'aménagement du territoire et d'affectation des sols ainsi qu'au monopole des municipalités en matière d'aménagement, en exigeant de ces dernières qu'elles adoptent un point de vue régional lors de la détermination des besoins en logements. Ces mesures vont dans le bon sens. Elles n'ont pas encore toutes été mises en œuvre et aucune sanction n'est prévue pour les municipalités qui n'obtempéreraient pas.

(12) Malgré des niveaux de financement élevés, il apparaît que les résultats d'apprentissage dans l'enseignement obligatoire, tels qu'ils sont mesurés par les programmes internationaux pour le suivi des acquis des élèves, sont inférieurs à ceux du début des années 2000, la Suède se situant à présent sous les moyennes de l'UE et de l'OCDE pour les trois domaines testés (lecture, mathématiques et sciences). En outre, le lien entre le milieu socio-économique et les résultats s'est renforcé et les écarts entre écoles ont également augmenté. Bien que les mesures présentées par le gouvernement aillent dans le bon sens, des changements structurels plus radicaux semblent devenir nécessaires. À cette fin, la Suède est sur le point de mener une évaluation de l'efficacité du système scolaire afin de rétablir un niveau de performance élevé.

(13) La situation des jeunes, des travailleurs peu qualifiés et des personnes d'origine immigrée reste précaire sur le marché du travail. Le taux de chômage des jeunes demeure supérieur à la moyenne de l'UE. Alors que le gouvernement suédois a pris des mesures à cet égard, il semble que les difficultés puissent être liées à des problèmes dans le domaine de l'éducation, le système d'enseignement suédois ne parvenant pas à donner à une partie des jeunes les compétences nécessaires pour s'intégrer avec succès sur le marché du travail. En ce qui concerne l'intégration sur le marché du travail, l'éducation et la formation, la Suède a adopté des mesures visant à faciliter la transition de l'école vers le monde du travail (contrats d'apprentissage, notamment un «salaire d'apprentissage») et à aider les jeunes à acquérir une expérience professionnelle («contrats d'insertion professionnelle»). La transition a été renforcée *de facto* par l'introduction de premières mesures destinées à ceux qui en ont le plus besoin. Toutefois, la portée de ces mesures reste faible auprès de personnes non scolarisées, au chômage ou sans formation et qui ne sont pas inscrites auprès du service public de l'emploi. Bien que la Suède s'attache également à accélérer l'intégration des personnes issues de l'immigration, des problèmes subsistent, notamment en ce qui concerne la population d'origine immigrée provenant de pays tiers. Enfin, la Suède évalue actuellement l'efficacité, en termes de soutien à la création d'emplois, de l'application du taux de TVA réduit aux restaurants et aux services de restauration. Les résultats définitifs sont attendus pour janvier 2016.

(14) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Suède. Elle a examiné le programme de convergence et le programme national de réforme. 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 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 aux points 1 à 4 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(15) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Suède et la recommandation[8] figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis.

(16) 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. Ses recommandations, formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011, se reflètent dans les recommandations figurant aux points 2 et 3 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Suède s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à poursuivre une politique budgétaire propice à la croissance et à préserver une situation budgétaire saine, en garantissant le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme tout au long de la période concernée par le programme de convergence, en tenant compte également des problèmes que pose le vieillissement de la population pour la viabilité à long terme des finances publiques;

2. à modérer la croissance du crédit du secteur des ménages et l'endettement du secteur privé; à cet effet, à réduire les effets de la distorsion en faveur de l'endettement induite par l'impôt sur le revenu des personnes physiques en limitant graduellement la déductibilité fiscale du paiement des intérêts des crédits hypothécaires et/ou en augmentant le niveau des impôts fonciers récurrents; à prendre des mesures supplémentaires en vue d'accélérer le rythme d'amortissement des crédits hypothécaires;

3. à augmenter encore l'efficacité du marché du logement par la poursuite des réformes du système de fixation des loyers; notamment, à permettre que les niveaux des loyers soient davantage fondés sur le marché en supprimant le système fondé sur la valeur d'utilité, en libéralisant davantage certains segments du marché locatif et en renforçant la liberté contractuelle entre locataires et propriétaires; à diminuer la longueur et la complexité des procédures d'aménagement du territoire et de recours, en réduisant et en harmonisant les exigences administratives ainsi que les normes et exigences en matière de construction dans les différentes municipalités et en augmentant la transparence des procédures d'affectation des sols; à encourager les municipalités à mettre leurs propres terrains à disposition pour la construction de nouveaux logements;

4. à prendre les mesures adéquates pour améliorer les compétences fondamentales et faciliter la transition de l'école vers le marché du travail, y compris par un recours accru aux formations par alternance et aux contrats d'apprentissage; à intensifier les efforts pour que les mesures en matière d'éducation et d'aide à l'emploi ciblent plus efficacement les jeunes ayant un faible niveau d'études et ainsi que la population d'origine immigrée; à renforcer les mesures d'intervention et de sensibilisation précoces destinées aux jeunes non inscrits auprès des services publics.

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

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président