



Bruxelles, le 23.5.2018  
COM(2018) 426 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2018 et portant avis du  
Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2018**

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

### **concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2018**

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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne<sup>3</sup>,

vu les résolutions du Parlement européen<sup>4</sup>,

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2018 de 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. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, sur la base du règlement (UE) n° 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 2018 pour la Suède<sup>5</sup> a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Suède dans la mise en œuvre des recommandations adoptées par le

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

<sup>3</sup> COM(2018) 426 final.

<sup>4</sup> P8\_TA(2018)0077 et P8\_TA(2018)0078.

Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès accomplis 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 7 mars 2018<sup>5</sup>. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Suède connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, des niveaux de prix des logements surévalués, couplés à une augmentation continue de l'endettement des ménages, crée des risques de correction désordonnée. L'endettement des ménages, déjà élevé, conserve une trajectoire ascendante. Les prix du logement augmentent rapidement de manière quasi constante depuis près de vingt ans. Une croissance négative a été enregistrée au dernier trimestre 2017. Toutefois, les indicateurs d'évaluation montrent que les prix du logement demeurent très élevés par rapport aux fondamentaux économiques. 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 compte tenu des interdépendances financières systémiques. 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 surévaluation dans le secteur du logement et il manque encore des mesures importantes, particulièrement en ce qui concerne les systèmes d'incitations fiscales à l'accession à la propriété ainsi que le fonctionnement de l'offre de logements et le marché de la location.

- (3) Le 27 avril 2018, la Suède a soumis son programme national de réforme pour 2018 et son programme de convergence pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (4) Les recommandations pertinentes 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<sup>7</sup>, 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 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<sup>8</sup>.
- (5) La Suède relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2018, le gouvernement prévoit d'atteindre un excédent de 1,0 % du PIB en 2018 et de continuer à respecter l'objectif budgétaire

---

<sup>5</sup> SWD(2018) 225 final.

<sup>6</sup> COM(2018) 120 final.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> COM(2014) 494 final.

à moyen terme (déficit structurel correspondant à 1 % du PIB) durant toute la période de programmation. Conformément au programme de convergence pour 2018, le ratio dette publique/PIB devrait tomber à 37,3 % en 2018 et continuer à diminuer pour s'établir à 29,0 % en 2021. La croissance économique 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 2018 de la Commission, le solde structurel devrait présenter un excédent de 0,7 % du PIB en 2018 et un excédent de 1,0 % du PIB en 2019, dépassant l'objectif budgétaire à moyen terme. Sur la base de son évaluation du programme de convergence pour 2018 et compte tenu des prévisions du printemps 2018 établies par la Commission, le Conseil prévoit que la Suède respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2018 et 2019.

- (6) L'endettement des ménages, qui atteignait déjà des niveaux élevés, a continué de croître. Il a augmenté de 7,0 % en 2017, avoisinant les 86 % du PIB et représentant environ 184 % du revenu disponible – parmi les plus hauts niveaux dans l'EU. Après avoir un peu baissé en 2016, le ratio moyen d'endettement par rapport au revenu disponible pour les nouveaux emprunteurs hypothécaires a de nouveau augmenté en 2017 à 411 %, un nouveau record. La croissance de l'endettement des ménages est due principalement à la hausse du volume des emprunts hypothécaires, liée au niveau élevé des prix de l'immobilier et aux distorsions structurelles favorisant l'investissement immobilier financé par des prêts hypothécaires. Les niveaux d'endettement sont inégalement répartis, les ménages à faibles revenus et les ménages jeunes étant confrontés à des charges d'endettement particulièrement élevées par rapport à leurs revenus. La Suède a mis en œuvre plusieurs mesures macroprudentielles ces dernières années. Les mesures prises comprennent des limites du ratio prêt/valeur, l'ajustement des planchers de pondération pour l'exposition des banques et l'introduction d'une règle officielle en matière d'amortissement des emprunts hypothécaires en juin 2016. Une nouvelle exigence renforcée concernant l'amortissement des emprunts hypothécaires présentant un ratio dette/revenu élevé est entrée en vigueur en mars 2018. La Suède a également adopté une législation pour renforcer le mandat légal de l'autorité macroprudentielle (*Finansinspektionen*). Le nouveau mandat est opérationnel depuis février 2018 et permet à l'autorité de répondre dans de meilleurs délais avec un éventail de mesures potentielles plus large aux risques associés à l'endettement croissant des ménages. Les mesures de politique macroprudentielle prises jusqu'à présent ont eu une incidence limitée sur la croissance des prêts hypothécaires. La limitation progressive de la déductibilité fiscale des intérêts immobiliers ou l'augmentation des 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) En 2017, l'économie suédoise a bénéficié d'une forte croissance, d'environ 2,4 %, alimentée par une demande intérieure soutenue. Les investissements, sous l'impulsion des investissements immobiliers, ont augmenté de 6,0 % (d'une année sur l'autre) au cours des trois premiers trimestres, apportant une contribution particulièrement forte. Malgré une forte augmentation des constructions nouvelles ces dernières années, l'offre reste insuffisante, en particulier pour les logements abordables autour des grandes villes. 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) Après deux décennies d'augmentation rapide des prix de l'immobilier, le marché de l'immobilier a connu un déclin graduel en automne 2017, mais les prix sont restés au-dessus des fondamentaux. Parmi les principaux facteurs de cette hausse figurent le traitement fiscal favorable de l'accession à la propriété et de l'emprunt hypothécaire, des conditions de crédit toujours accommodantes associées à des taux d'amortissement des crédits hypothécaires encore relativement faibles. De plus, la pénurie de logements est liée à des inefficacités structurelles, y compris une concurrence limitée dans le secteur de la construction due à des barrières à l'entrée pour les petites entreprises et les entreprises étrangères et à la capacité des gros promoteurs de contrôler les ressources foncières. Il existe également des barrières à une utilisation efficace du parc de logements existants. Sur le marché de la location, des loyers à des taux inférieurs à ceux du marché créent des effets de verrouillage et de séparation entre ceux qui sont intégrés au système et ceux qui en sont exclus. Sur le marché des propriétaires occupants, les taxes sur les plus-values freinent la mobilité des propriétaires. Les autorités suédoises continuent de mettre en œuvre graduellement le plan en 22 points visant à augmenter la construction résidentielle et à améliorer l'efficacité du marché immobilier. En revanche, aucune mesure politique significative n'a été prise pour introduire davantage de souplesse dans la fixation des prix locatifs ou réviser le système d'imposition des plus-values.
- (9) L'économie avancée a besoin de travailleurs hautement qualifiés et des pénuries de main-d'œuvre correspondante émergent dans des secteurs tels que la construction, l'éducation, la santé, les sciences, l'ingénierie et les technologies de l'information et de la communication. Dans ce contexte, des difficultés subsistent, notamment l'intégration des personnes issues de l'immigration, en particulier les femmes, sur le marché du travail. Le taux d'emploi des femmes nées en dehors de l'Union est considérablement plus faible que celui de l'ensemble de la population. L'écart dans les résultats scolaires entre élèves issus de milieux socio-économiques différents s'élargit. L'intégration de nouveaux élèves issus de la migration dans le système scolaire requiert une surveillance étroite, de même que la pénurie croissante d'enseignants.
- (10) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Suède, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué son programme de convergence pour 2018 et son programme national de réforme pour 2018, 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 2018, estime<sup>9</sup> 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 et son programme de convergence. La recommandation figurant au point 1 ci-après reflète ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

---

<sup>9</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

RECOMMANDE que la Suède s'attache, en 2018 et 2019:

1. à éliminer les risques liés à l'endettement des ménages en limitant progressivement la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts immobiliers ou en augmentant les taxes foncières récurrentes, à stimuler la construction résidentielle, où les pénuries sont les plus pressantes, notamment en éliminant les obstacles à la construction, 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

*Par le Conseil  
Le président*