COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 309 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Royaume-Uni pour la période 2012-2017

{SWD(2012) 309 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Royaume-Uni pour la période 2012-2017

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 5, 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,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission européenne 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 doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p.25.
3 COMM(2012) 309 final.
4 P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.

(2) 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[5], qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États 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 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence du Royaume-Uni pour la période 2011-2014.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[6] dans lequel le Royaume-Uni est mentionné parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 2 mars 2012, 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 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 prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(6) Le 30 avril 2012, le Royaume-Uni a présenté son programme de convergence pour la période 2011-2012 à 2016-2017 et son programme national de réforme pour 2012. Étant donné leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. La Commission a également évalué, dans un bilan approfondi réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, si le Royaume-Uni est touché par des déséquilibres macroéconomiques. Elle a conclu dans son bilan approfondi[7] que le Royaume-Uni est touché par un déséquilibre interne, même si ce dernier n'est pas excessif.

(7) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2012 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier est d'avis que le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible. L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme est de procéder à l'assainissement nécessaire des finances publiques devant permettre d'atteindre les objectifs budgétaires du gouvernement en ce qui concerne la dette nette et la balance courante corrigée des variations conjoncturelles. Le programme de convergence ne mentionne pas d'objectif à moyen terme (ci-après dénommé «OMT») tel que prévu par le pacte de stabilité et de croissance. Les projections du programme indiquent que le Royaume-Uni est en passe de dépasser d'un an le délai fixé par le Conseil dans sa recommandation du 2 décembre 2010 pour

---

5 Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 161 final.

la procédure concernant les déficits excessifs. En 2014-2015, échéance fixée par le Conseil, le déficit public devrait atteindre 4,4 % du PIB, ce qui implique, si l'on se fonde sur le déficit structurel (recalculé)[8], un effort budgétaire moyen de 1,25 % du PIB entre 2010-2011 et 2014-2015, taux inférieur à l'effort de 1¾ % fixé dans la recommandation du Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Si le gouvernement ne s'est pas écarté de sa stratégie d'assainissement budgétaire qui, sur la base des projections macroéconomiques antérieures, semblait permettre d'atteindre les objectifs fixés par la PDE, la situation budgétaire et les perspectives en la matière ont été affectées par la dégradation des prévisions de croissance économique. Les mesures prises du côté des recettes ont été particulièrement concentrées sur la phase initiale de la trajectoire d'ajustement en vue de l'assainissement budgétaire. Près de 40 % de l'assainissement budgétaire total annuel prévu pour la période 2010-2011 à 2014-2015 était atteint à la fin de l'exercice 2011-2012, ainsi que 30 % des réductions des dépenses et deux tiers des majorations fiscales nettes. Les recettes susceptibles d'être générées par une meilleure efficacité du système fiscal résultant de la révision de la structure des taux de TVA restent relativement sous-exploitées. D'après le programme de convergence, le déficit public sera de 8,3 % du PIB en 2011-2012, de 5,9 % du PIB en 2012-2013, de 6,0 % du PIB en 2013-2014, de 4,4 % du PIB en 2014-2015, de 2,9 % du PIB en 2015-2016 et de 1,2 % du PIB en 2016-2017. Ces estimations sont légèrement inférieures à celles des services de la Commission, qui, dans leurs prévisions du printemps 2012, tablent sur un déficit de 6,1 % du PIB en 2012-2013 (taux qui s'établirait à 7,9 % sans la prochaine opération unique de transfert des fonds de pension) et de 6,5 % du PIB en 2013-1014. Ces différences s'expliquent par des prévisions pour la croissance à moyen terme inférieures et des modifications apportées par Eurostat aux données du Royaume-Uni. Dans sa note de conjoncture de l'automne 2011 (Autumn Statement), le gouvernement a ajusté son plan budgétaire afin de privilégier les dépenses de nature à favoriser la croissance, mais les investissements publics devraient diminuer fortement d'ici 2014-2015. La dette publique, que les prévisions estiment à 94,7 % en 2013-2014, devrait atteindre un pic en 2014-2015.

(8) Les années précédant la crise ont été marquées par une surchauffe du marché immobilier, avec des ratios prix du logement/revenu atteignant des records historiques, dans un contexte de pénurie croissante de logements, entraînant un endettement hypothécaire très élevé. Le bilan approfondi réalisé par la Commission estime que l'économie du Royaume-Uni est touchée par un déséquilibre interne en raison de la dette élevée des ménages. La part importante des prêts hypothécaires à taux variable rend les finances des ménages vulnérables lors de hausses des taux d'intérêt, avec un éventuel effet d'entraînement sur l'économie dans sa totalité, par l'intermédiaire du secteur financier. Une baisse durable et sensible de l'endettement des ménages n'est possible que si le rapport entre les prix du logement et le revenu des ménages diminue; toutefois, une chute rapide des prix nominaux de l'immobilier risquerait de placer les ménages en situation nette négative. La construction résidentielle reste à un niveau plancher, en raison d'un système d'urbanisme restrictif et d'un ralentissement conjoncturel et, plus largement, l'activité du secteur immobilier demeure faible. En novembre 2011, le gouvernement a publié sa stratégie pour le logement concernant

[8] Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode commune.

l'Angleterre, dont l'objectif est de stimuler la construction résidentielle, mais l'impact net du nouveau système sur la construction de logements reste largement incertain. En outre, la stratégie pour le logement n'aborde pas la question de l'impôt foncier, alors que le système en vigueur au Royaume-Uni combine une taxe dégressive récurrente («council tax» - taxe d'habitation) et un impôt progressif sur les transactions («stamp duty land tax», droit de mutation immobilière), dont les effets conjoncturels en termes de recettes budgétaires et de stabilité financière ne peuvent être ignorés. Des changements ont été apportés au droit de mutation immobilière dans le budget 2012 mais sans apporter d'avancée globale.

(9) Le Royaume-Uni est confronté à des défis croissants en matière de chômage et de participation au marché du travail. Actuellement, le taux de chômage s'établit à 8,4 %. Chez les jeunes, il est nettement plus élevé, avec 22,2 %; au Royaume-Uni, plus de 38 % des chômeurs ont moins de 25 ans. 17,7 % des jeunes (de 16 à 24 ans) n'occupent aucun emploi et ne suivent ni un enseignement ni une formation. L'emploi dans le secteur privé progresse certes, mais trop modestement pour compenser la réduction des emplois dans le secteur public et l'augmentation de la main-d'œuvre. Au Royaume-Uni, l'offre de travailleurs peu qualifiés, dont la demande est en baisse, est excédentaire et celle de main-d'œuvre disposant de qualifications professionnelles et techniques de haut niveau est insuffisante, alors qu'elle est particulièrement nécessaire dans les secteurs de la production et de l'exportation de biens, dans lesquels les résultats du Royaume-Uni sont assez médiocres. Dans l'enseignement et la formation professionnels, l'accent est mis sur les qualifications de base et de niveau 2, alors que l'économie exige de plus en plus des qualifications supérieures. Les adultes dont les aptitudes fondamentales à lire, à écrire et à calculer sont déficientes, et qui, par conséquent, sont fragilisés pour bénéficier d'une formation professionnelle, sont toujours assez nombreux au Royaume-Uni. Le taux de décrochage scolaire, de 14,9 %, a augmenté de 3,3 points de pourcentage depuis 2005 et est supérieur à la moyenne de l'UE; il est vital de continuer à soutenir les familles à faible revenu pour éviter le décrochage scolaire.

(10) Le gouvernement prévoit une réforme du système de protection sociale afin d'aider un plus grand nombre de personnes à accéder à un travail tout en soutenant les plus vulnérables. Le crédit universel, qui vise à simplifier le système des prestations sociales, n'a pas encore été mis en œuvre, mais les risques restent considérables de voir l'incidence positive des nouvelles politiques de l'emploi et des revenus plus que contrebalancée par la diminution des montants disponibles pour les prestations sociales, avec pour corollaire un risque de recrudescence de la pauvreté, surtout dans les familles avec enfants. Selon des estimations indépendantes, la pauvreté absolue des enfants atteindra en 2020-2021 ses niveaux les plus élevés depuis 2001-2002, de sorte que le gouvernement manquera les objectifs de réduction de la pauvreté des enfants fixés dans la loi sur la pauvreté infantile («Child Poverty Act»). L'accès insuffisant aux services de garde des enfants, plus particulièrement pour les familles à faible revenu, continue de poser d'importants problèmes, auxquels le gouvernement n'a pas encore proposé de remèdes adéquats. Les coupes dans l'aide à la petite enfance risquent également d'exacerber le problème.

(11) Les conditions de financement demeurent difficiles, surtout pour les PME. Le montant net des prêts accordés aux entreprises a été négatif en 2011, et des études indiquent qu'un grand nombre de PME doivent faire face à des restrictions de crédit. De plus, l'accès aux crédits non bancaires reste largement cantonné aux plus grandes

entreprises et la concurrence dans le secteur bancaire est limitée. Le groupe de travail Breedon sur les sources de financement alternatives estime que, malgré les mesures prises par les autorités pour améliorer la situation, un important déficit de financement subsistera au cours des cinq prochaines années, plus particulièrement pour les PME.

(12) Le Royaume-Uni est confronté au défi d'améliorer ses infrastructures d'énergie et de transport, qui est lié à la nécessité de jeter les bases de la croissance et de la compétitivité à long terme et de lutter contre les causes du manque de compétitivité extérieure du Royaume-Uni dans le secteur industriel. D'importants investissements sont nécessaires au Royaume-Uni pour mettre à niveau sa capacité de production d'électricité, étant donné la nécessité de remplacer une grande partie des installations de production existantes, qui arrivent en fin de vie d'ici dix ans, et de réaliser l'objectif lié aux obligations relatives aux énergies renouvelables et à la réduction des émissions de carbone. Au Royaume-Uni, le secteur du transport présente des insuffisances en termes de capacité et de qualité du réseau, ce qui pourrait aller à l'encontre de l'objectif du gouvernement de réorienter l'économie nationale vers les investissements et l'exportation. Dans le cadre de la stratégie d'assainissement budgétaire du gouvernement, l'investissement net du secteur public diminuera sensiblement d'ici 2014-2015, ce qui, faute de sources de financement alternatives, risque d'aggraver encore la pression exercée sur les infrastructures de transport.

(13) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Royaume-Uni. Elle a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme et a présenté un bilan approfondi. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable au Royaume-Uni, 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'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(14) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence du Royaume-Uni, et la recommandation figurant au point 1) ci-dessous, en particulier, reflète son avis[9],

(15) Le Conseil a examiné le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2012 et le programme de convergence du Royaume-Uni pour la période 2012-2017 à la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, et de cette évaluation. Sa recommandation, formulée en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011, se reflète en particulier dans les recommandations 2, 3 et 6 ci-après,

RECOMMANDE que le Royaume-Uni s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à mettre pleinement en œuvre la stratégie budgétaire pour l'exercice financier 2012-2013 et à renforcer la stratégie budgétaire pour l'exercice financier 2013-2014 et les suivants, étayées par des mesures suffisamment précises, afin de parvenir, en temps voulu, à une correction durable du déficit excessif et de réaliser l'ajustement

[9] Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

structurel établi dans les recommandations du Conseil adoptées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, en ramenant le taux élevé de la dette publique sur une trajectoire durablement descendante; à privilégier les dépenses de nature à favoriser la croissance, pour éviter le risque d'incidence négative, sur la viabilité à long terme des finances publiques, d'un affaiblissement des perspectives d'évolution à moyen terme de la croissance;

2. à atténuer l'effet déstabilisateur des prix élevés et volatiles des logements et de la dette élevée des ménages en mettant en œuvre un programme global de réforme du secteur du logement en vue d'accroître l'offre de logements et d'atténuer les problèmes liés à l'accessibilité et au besoin de subventions publiques en matière de logement; à poursuivre la réforme des marchés des prêts hypothécaires et de la location, de la réglementation financière et de l'impôt foncier afin de prévenir une volatilité et des distorsions excessives du marché immobilier;

3. à continuer à améliorer l'employabilité des jeunes, notamment ceux qui sont sans emploi et ne suivent ni un enseignement ni une formation, en faisant appel au contrat JEUNESSE; à garantir que davantage de jeunes participent à des programmes d'apprentissage, que ces programmes soient suffisamment axés sur les compétences avancées et de haut niveau et que plus de petites et moyennes entreprises y soient associées; à prendre des mesures pour réduire le taux élevé de jeunes qui sortent du système scolaire avec de très faibles qualifications;

4. à prendre des mesures renforcées en vue de faciliter l'intégration sur le marché du travail de personnes appartenant à des ménages n'ayant pas de travail; à garantir que la réforme envisagée du système de protection sociale ne se traduise pas par une recrudescence de la pauvreté des enfants; à mettre pleinement en œuvre des mesures visant à faciliter l'accès aux structures de garde d'enfants;

5. à continuer de travailler à l'amélioration de l'accès du secteur privé, et notamment des PME, au financement bancaire et non bancaire; à encourager la concurrence au sein du secteur bancaire, notamment par des mesures qui permettraient de réduire les barrières à l'entrée, d'améliorer la transparence et de faciliter le changement de banque, comme le recommande l'Independent Commission on Banking (Commission bancaire indépendante) et à rechercher les moyens qui permettraient d'améliorer l'accès au capital à risque et à d'autres formes de financement non bancaire;

6. à mettre en œuvre une stratégie à long terme permettant d'améliorer les capacités et la qualité des infrastructures de réseau du Royaume-Uni, y compris des mesures permettant de remédier à l'encombrement des réseaux de transport et d'énergie en encourageant des processus de planification et de décision plus rigoureux et plus efficaces et en tirant parti des modes de financement public/privé appropriés.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président