

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de convergence actualisé du Royaume-Uni pour la période 2011-2014

(2011/C 217/04)

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 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

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 de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera 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.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté 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⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque le lancement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite

de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de transposer ces priorités en mesures concrètes, à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

- (5) Le 28 avril 2011, le Royaume-Uni a présenté la version actualisée 2011 de son programme de convergence, qui couvre la période 2011-2014, et son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. Pour la première fois, le programme de convergence contenait des prévisions économiques et budgétaires élaborées par le nouvel, et indépendant, bureau pour la responsabilité budgétaire («OBR»), ce qui constitue une amélioration du cadre budgétaire du Royaume-Uni qu'il convient de féliciter.
- (6) Le Royaume-Uni a été particulièrement exposé à la crise financière internationale en raison de son vaste secteur financier, intégré au niveau mondial, et d'un important endettement des ménages. Le PIB a reculé de 0,1 % en 2008 et de 4,9 % en 2009. Le gouvernement du Royaume-Uni est intervenu massivement pour soutenir le secteur bancaire et a octroyé, à titre exceptionnel, des liquidités supplémentaires à l'ensemble du secteur. Le déficit des administrations publiques a augmenté de 8,5 points de pourcentage en deux ans et a atteint 11,2 % du PIB en 2009. Le taux de chômage, qui se situait à 5,3 % en 2007, est monté jusqu'à 7,6 % en 2009. La croissance a repris au quatrième trimestre 2009, bien que la production reste en deçà de son pic d'avant-crise. Les perspectives à court terme s'orientent vers une croissance modérée soutenue par des investissements substantiels de la part des entreprises et un redressement des exportations nettes stimulé par les taux de change. Cette tendance sera néanmoins freinée par la croissance faible, voire négative, de la consommation des ménages et des administrations publiques. L'inflation devrait rester nettement supérieure à l'objectif officiel de 2 % en 2011, traduisant ainsi l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée, des prix à l'importation et des prix de l'énergie, avant de diminuer en 2012. L'inflation élevée risque de miner les revenus réels, étant donné que la croissance des salaires reste faible. Les prévisions risquent de ne pas se réaliser si la relance des investissements des entreprises ou des exportations nettes ne se matérialise pas et si une inflation élevée et persistante empêche de recourir aux instruments de la politique monétaire pour compenser la baisse des dépenses publiques.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues en 2011 par la décision 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

- (7) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence actualisé effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires semble plausible, sauf en ce qui concerne l'année 2012, pour laquelle il peut être légèrement trop optimiste. Le programme de convergence ne mentionne pas d'objectif à moyen terme (ci-après dénommé «OMT») tel que prévu par le code de conduite, bien que celui-ci puisse être défini sur la base des objectifs décrits dans le programme. La stratégie budgétaire vise à réduire le déficit en le faisant passer de 9,9 % en 2010-2011 à 1,7 % en 2015-2016, essentiellement grâce à une limitation des dépenses, une stratégie cohérente avec les éléments des assainissements budgétaires qui ont soutenu la croissance. Le programme de convergence prévoit de ramener le déficit sous la valeur de référence de 3 % d'ici 2014-2015, échéance fixée par le Conseil. En se fondant sur un taux d'endettement de 78,7 % en 2010-2011, les projections budgétaires du programme de convergence prédisent que ce taux atteindra 87,2 % d'ici 2013-2014, avant de commencer à décroître lentement. Pour la période comprise entre 2010-2011 et 2014-2015, l'effort budgétaire annuel moyen est de 1,6 %. Bien que légèrement inférieur au chiffre recommandé par le Conseil en décembre 2009 (1,75 % du PIB), cet effort est approprié, car il est calculé sur la base d'un déficit budgétaire nettement inférieur aux prévisions en 2009-2010, et sert donc l'objectif consistant à faire passer le déficit nominal sous la valeur de référence d'ici 2014-2015. Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît élevé.

Les coûts à long terme engendrés par le vieillissement de la population sont supérieurs à la moyenne de l'Union et la position budgétaire actuelle exacerbe les coûts liés au vieillissement. D'après la position budgétaire actuelle, le taux d'endettement atteindrait 128 % du PIB d'ici 2020. La mise en œuvre complète du programme de convergence suffirait néanmoins à infléchir à la baisse la dette, mais le taux serait encore supérieur à 80 % d'ici 2020. Au-delà de ses plans d'assainissement, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé des mesures destinées à soutenir la viabilité à long terme; celles-ci comprennent l'avancement de la date de l'augmentation prévue de 65 à 66 ans de l'âge légal de la retraite et une modification de la méthode de revalorisation de certaines prestations et de certains seuils fiscaux.

- (8) La mise en œuvre de l'assainissement budgétaire proposé reste un défi majeur. Pour rétablir une position budgétaire viable, il sera crucial d'éviter tout dérapage par rapport aux programmes de dépenses publiés. Dans ce contexte, les taux historiquement bas recensés en matière d'investissements dans les infrastructures publiques, notamment dans le domaine des transports, montrent que les dépenses favorisant la croissance doivent passer au premier plan. La constitution d'excédents primaires suffisants à moyen terme, comme le prévoit déjà le programme de convergence, améliorerait la viabilité des finances publiques.
- (9) Grâce à son marché du travail flexible, le Royaume-Uni a relativement bien absorbé la forte contraction du PIB

pendant la crise. Cependant, les jeunes ont de loin été les plus touchés par l'augmentation du chômage: entre 2008 et 2010, leur taux de chômage est passé de 15 % à près de 20 %. La situation médiocre des jeunes sur le marché du travail découle de déficiences plus générales et structurelles en matière de développement des compétences. Au Royaume-Uni, 15,7 % des 18-24 ans abandonnent prématurément leurs études ou leur formation, soit plus que la moyenne de l'Union, qui est de 14,4 %. Bien que le nombre de 25-64 ans hautement qualifiés soit particulièrement élevé au Royaume-Uni, il existe des lacunes au niveau des compétences intermédiaires, et la part des personnes appartenant à ce groupe est actuellement inférieure à la moyenne de l'Union. Un autre défi majeur auquel se heurte le marché du travail au Royaume-Uni est la forte proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi: à 17,5 %, ce taux est le plus élevé de l'Union, où la moyenne globale se situe à 10,2 %. Ce problème est particulièrement marqué chez les ménages monoparentaux, ce qui reflète le manque d'incitations financières et de solutions stables en matière de garde d'enfants: faute de structures d'accueil, plus de 32 % (soit 4 points de pourcentage de plus que la moyenne de l'Union) des personnes ayant des enfants à charge sont sans emploi ou travaillent à temps partiel.

- (10) Pendant la décennie qui a précédé la crise, les prix de l'immobilier ont flambé au Royaume-Uni. Ils ont plongé après la crise, mais sont en partie remontés depuis et restent à un niveau sans précédent. Les volumes de transaction se sont effondrés et demeurent très bas. L'envolée des prix de l'immobilier a contribué à la forte augmentation de l'endettement des ménages et à une croissance non viable de leur consommation pendant les dix années qui ont précédé la crise. L'effondrement des transactions immobilières a entraîné une diminution correspondante des recettes fiscales tirées de ces transactions, ce qui a contribué à aggraver la position budgétaire du Royaume-Uni. Certains dysfonctionnements du marché du logement contribuent également à expliquer les lourdes dépenses du Royaume-Uni en matière d'allocations de logement et le fait qu'une grande partie de sa population occupe des logements subventionnés par l'État. Le Royaume-Uni a annoncé une première série de réformes de son système de planification et de sa réglementation relative aux prêts hypothécaires. Compte tenu de l'importance de cet enjeu dans tous les secteurs de l'économie du Royaume-Uni, il y a lieu, afin de remédier à ces problèmes, de mettre à profit ces mesures pour élaborer un ensemble de réformes plus complet, y compris en ce qui concerne le marché des prêts hypothécaires et la fiscalité immobilière.
- (11) La reprise des investissements privés, qui contribuerait à stimuler les gains de productivité, serait un élément essentiel au nécessaire rééquilibrage de l'économie, afin que celui-ci ne repose plus uniquement sur la consommation intérieure. Des enquêtes montrent que la disponibilité et le coût des crédits constituent un obstacle majeur aux projets d'investissement et d'expansion dans le secteur privé, surtout pour les petites entreprises dépendant du financement bancaire. Le taux de croissance annuel des prêts aux petites et moyennes entreprises («PME») est négatif depuis fin 2009 et les prêts aux petites entreprises accusent un fléchissement encore

plus brutal. De plus, alors que les écarts entre les taux de référence semblent s'être stabilisés pour les entreprises de taille moyenne, ils ont quelque peu augmenté pour les petites entreprises. Récemment, le Royaume-Uni a adopté plusieurs mesures pour améliorer l'accès des PME au financement, notamment en mettant à leur disposition des instruments d'investissement financés par l'État et en concluant avec les banques du Royaume-Uni un accord exigeant que ces dernières augmentent leur crédit brut aux PME. Il est également important de reconnaître les défis du côté de la demande, et que les entreprises devront également jouer leur rôle en recourant aux programmes qui sont mis à leur disposition. Afin de trouver une solution qui reste viable sans l'intervention régulière des pouvoirs publics, il convient de mener d'autres réformes pour améliorer la concurrence dans le secteur bancaire et faciliter encore le développement de marchés du financement non bancaire accessibles aux petites et moyennes entreprises.

- (12) La Commission a évalué 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 au Royaume-Uni, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Elle estime que les programmes définissent des mesures ambitieuses pour réduire le déficit et encourage le gouvernement à agir comme prévu. D'autres mesures s'imposent également pour réformer le marché du logement, réduire le chômage des jeunes et le décrochage scolaire, remédier à la situation des enfants vivant dans des ménages sans emploi et améliorer l'accès du secteur privé au crédit.
- (13) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 juin 2010 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de convergence du Royaume-Uni, et les recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous, en particulier, reflètent son avis⁽¹⁾. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme du Royaume-Uni,

RECOMMANDE que le Royaume-Uni s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. mettre en œuvre l'assainissement budgétaire prévu, qui vise un déficit de 6,2 % du PIB en 2012-2013, conformément

aux recommandations du Conseil relatives à la correction du déficit excessif, et à l'infléchissement à la baisse du taux élevé de la dette publique de sorte que le déficit excessif soit corrigé pour la fin de la période du programme. Veiller à éviter tout dérapage par rapport aux objectifs ambitieux de réduction des dépenses et en renforçant ainsi la viabilité à long terme; et, dans ce contexte, accorder la priorité aux dépenses visant à stimuler la croissance;

2. élaborer un programme de réformes permettant de gérer l'effet déstabilisant du cycle des prix du logement sur les finances publiques, le secteur financier et l'économie, en vue d'atténuer les problèmes liés aux prix peu abordables et au besoin de subventions publiques en matière de logement. Il convient de considérer un large ensemble de mesures et d'instruments de politiques afin de prévenir une volatilité excessive en ce compris la réforme du marché des prêts hypothécaires, de la réglementation financière, de la fiscalité immobilière et du système de planification;
3. prendre des mesures, d'ici fin 2012, pour garantir qu'une proportion plus élevée de jeunes entre sur le marché du travail avec les compétences appropriées et améliorer l'employabilité des 18-24 ans abandonnant leurs études ou leur formation sans qualifications. Remédier à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en augmentant le nombre de personnes qui acquièrent des compétences intermédiaires, en fonction des besoins du marché du travail;
4. prendre des mesures, dans le cadre des plans budgétaires actuels, pour réduire le nombre de ménages sans emploi en visant ceux qui sont inactifs à cause des enfants à charge, en ce compris les parents isolés;
5. mettre en place les mesures déjà annoncées et continuer de travailler à l'amélioration sensible de l'accès du secteur privé, et notamment des PME, au financement bancaire et non bancaire tout en reconnaissant les défis potentiels du côté de la demande. Encourager la concurrence au sein du secteur bancaire et rechercher, avec le marché, des moyens d'améliorer l'accès au financement non bancaire, tels le capital-risque et le capital-investissement et les prêts d'origine publique.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Comme prévu à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.