

**AVIS DU CONSEIL****du 14 mars 2006****relatif au programme de convergence actualisé du Royaume-Uni pour la période 2005/2006 — 2010/2011**

(2006/C 82/13)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

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 3,

vu la recommandation de la Commission,

après consultation du Comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

- (1) Le 14 mars 2006, le Conseil a examiné le programme de convergence actualisé du Royaume-Uni, qui couvre la période 2005/2006 à 2010/2011.
- (2) Sur les dix dernières années, les performances du Royaume-Uni en termes de stabilité, de croissance, de maîtrise de l'inflation et d'amélioration du marché du travail ont été particulièrement impressionnantes. Le PIB réel a crû à un rythme moyen annuel de 3,25 % sur les années 1996-2000 et de 2,25 % sur les années 2001-2005. Mais après une période d'assainissement budgétaire entre 1996 et 2001, qui a permis de passer d'un déficit public d'environ 5 % du PIB à un solde nettement excédentaire, le Royaume-Uni a mis en œuvre la forte augmentation programmée des dépenses publiques, notamment en termes d'investissements publics, ce qui s'est traduit par l'apparition d'un déficit public de plus de 3 % du PIB en 2004. Si la dette brute a baissé entre 1996 et 2002, passant de plus de 50 % du PIB à moins de 38 % sur cette période, elle tend depuis lors à croître lentement.
- (3) Dans son avis du 8 mars 2005 sur la précédente actualisation du programme de convergence, le Conseil avait invité le Royaume-Uni à veiller à ce que son déficit reste inférieur à 3 % du PIB et à améliorer sa position corrigée des variations conjoncturelles de manière à parvenir à moyen terme à une position proche de l'équilibre ou excédentaire. Le 24 janvier 2006, après avoir pris en considération les informations contenues dans l'actualisation 2005 de son programme de convergence, le Conseil a décidé que le déficit du Royaume-Uni était excessif. En vertu de la recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7, que le Conseil lui a dressé à la même date, ce déficit devra être corrigé dès l'exercice 2006/2007 <sup>(2)</sup>. Au terme du délai de six mois prévu par la recommandation, la Commission est tenue de procéder à une évaluation des progrès réalisés par les autorités du Royaume-Uni dans la correction du déficit excessif.
- (4) En ce qui concerne l'exécution budgétaire en 2005/2006, les prévisions d'automne 2005 des services de la Commission ont estimé le déficit des administrations publiques à 3,4 % du PIB, contre une projection de 2,8 % avancée dans la précédente actualisation du programme de convergence. Ce déficit plus élevé que prévu s'explique par une croissance moins vigoureuse qu'espéré (estimée maintenant à 1,75 % contre 3 % dans la précédente actualisation), par des effets de base induits par un rendement de l'impôt moins abondant que prévu en 2004/05 et, dans une moindre mesure, par un léger assouplissement discrétionnaire.

<sup>(1)</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 (JO L 174 du 7.7.2005, p. 1). Les documents mentionnés dans le texte figurent sur le site:

[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> L'exercice budgétaire se déroule d'avril à mars au Royaume-Uni.

- (5) Si, dans l'ensemble, le programme suit la structure modèle préconisée par le nouveau code de conduite pour les programmes de stabilité et de convergence, il s'en écarte sur plusieurs points importants en ne fournissant pas toutes les données requises par ce code <sup>(1)</sup>.
- (6) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires prévoit une accélération de la croissance de 1,75 % en 2005/2006 à 3 % en 2007/2008, puis un tassement à 2,75 % en 2008/2009 et à 2,25 % par la suite. Évalué à la lumière des informations actuellement disponibles, ce scénario semble être fondé sur des hypothèses de croissance globalement plausibles, avec une marge de prudence vers la fin de l'horizon de prévision. Les projections d'inflation du programme paraissent réalistes.
- (7) Le programme actualisé prévoit de ramener le déficit, légèrement supérieur à 3 % du PIB sur l'exercice 2005/2006, juste en dessous de la valeur de référence de 3 % sur l'exercice 2006/2007. Par la suite, le déficit devrait continuer à se réduire pour revenir à 1,5 % du PIB sur l'exercice 2010/2011. Le solde primaire des administrations publiques, dont le déficit est estimé à 1 % du PIB pour l'exercice 2005/2006, devrait revenir à l'équilibre en 2008/2009 puis afficher un excédent de 0,5 % de PIB en 2010/2011. L'amélioration du solde nominal proviendrait essentiellement d'une augmentation des recettes, en partie due à l'embellie attendue de la conjoncture économique et en partie à un accroissement du ratio fiscalité/PIB. Le programme actualisé prévoit un léger resserrement de la politique budgétaire discrétionnaire au cours des exercices 2006/2007 et 2007/2008, qui devrait être permanent. Le ratio des dépenses devrait continuer à croître jusqu'à l'exercice 2007/2008, sous l'effet de l'augmentation programmée des dépenses afférentes aux services publics et à l'investissement public. L'investissement *net du secteur public* (y compris subventions à l'investissement en faveur du secteur privé) devrait passer de 1,6 % du PIB en 2004/2005 à 2,25 % en 2006/2007, pour ensuite rester constant en pourcentage de PIB. Après 2007/2008, la croissance des dépenses courantes devrait nettement se ralentir. C'est ainsi qu'il est prévu qu'en 2008/2009, la totalité du déficit sera utilisée pour financer l'investissement public. Par rapport à l'actualisation de 2004, les projections concernant le déficit ont été révisées à la hausse, conformément à l'évolution de la situation économique, tout en rejoignant à moyen terme le profil qui avait été tracé dans la précédente actualisation.
- (8) Sur la base de calculs effectués conformément à la méthodologie commune, le programme envisage une amélioration annuelle moyenne du solde structurel (solde corrigé des variations conjoncturelles, diminué des opérations exceptionnelles et autres mesures temporaires) à peine supérieure à un quart de point de pourcentage de PIB à partir d'un déficit 2005/2006 estimé légèrement inférieur à 3 % du PIB. L'effort d'ajustement est concentré sur l'exercice 2006/2007, au cours duquel le déficit excessif est censé être corrigé et l'écart de production négatif atteint sa plus grande amplitude, mais cet effort se ralentit par la suite avec la diminution de l'écart de production négatif. Aucun objectif à moyen terme (OMT) quantitatif n'est indiqué pour le solde structurel des administrations publiques. Le programme mentionne des objectifs budgétaires définis selon les règles budgétaires nationales, ce qui suppose une action à moyen terme pour le déficit corrigé des variations conjoncturelles, qui s'inscrit dans la logique d'une stabilisation du ratio dette/PIB à un bas niveau et au maintien du budget courant en équilibre ou en excédent en moyenne tout au long du cycle économique.
- (9) Les résultats budgétaires pourraient être inférieurs à ceux que projette le programme, en particulier pour le court terme. L'augmentation projetée du ratio recettes fiscales/PIB, et en particulier des recettes de l'impôt sur les sociétés, est aléatoire car elle dépend de la réalisation de l'hypothèse d'une évolution positive du secteur financier qui se poursuivrait l'année prochaine et ne serait pas interrompue par la suite. En ce qui concerne le volet dépenses, l'actualisation prévoit qu'après avoir augmenté jusqu'en 2007/2008, le ratio des dépenses baisserait ensuite jusqu'à des niveaux inférieurs à ceux de l'exercice 2005/2006, ce qui peut s'avérer difficile. Compte tenu des engagements

<sup>(1)</sup> En particulier, il n'y a pas de section consacrée aux caractéristiques institutionnelles des finances publiques; le programme comporte des lacunes au niveau des données obligatoires (il ne fournit pas, par exemple, de prévisions pour l'emploi, le chômage et la rémunération des employés, ni de ventilation des dépenses pour l'année dernière) et toutes les données facultatives ne sont pas fournies. Les statistiques sur les dépenses et les recettes des administrations publiques, bien que basées sur des critères SEC 95, utilisent des méthodes d'agrégation différentes de la méthode de mesure harmonisée. L'actualisation continue en outre de comptabiliser les recettes provenant de la vente de licences UMTS comme un flux annuel de revenus et non comme la vente d'un actif, contrairement à ce que préconise la décision d'Eurostat du 14 juillet 2000 sur la comptabilisation de ce type de recettes. Un certain nombre de lacunes dans les données ont pu être comblées à la suite de discussions bilatérales entre services de la Commission et représentants du Royaume-Uni.

existants, en effet, la réduction du ratio dépenses/PIB supposerait un net coup de frein sur l'évolution des dépenses courantes, probablement très marqué dans certains domaines. Le réexamen approfondi des dépenses publiques qui est envisagé dans le cadre de la «Comprehensive Spending Review» de 2007 devrait faciliter l'identification des domaines dans lesquels l'augmentation des dépenses publiques peut être contenue. En 2009/2010 et 2010/2011, ces risques de surestimation pourraient être en partie compensés, principalement au niveau des recettes, par des projections de croissance qui semblent contenir une dose de prudence.

- (10) En ce qui concerne la correction du déficit excessif, le programme — publié avant l'adoption de la recommandation du Conseil au titre de l'article 104, paragraphe 7 — prévoit que le déficit repassera en dessous de la valeur de référence sur l'exercice 2006/2007, alors que les services de la Commission avaient estimé, au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil, que même en prenant en compte les mesures discrétionnaires annoncées dans le rapport pré-budget de décembre 2005, le déficit resterait probablement légèrement supérieur à 3 %. Dès l'échéance du délai de six mois, la Commission évaluera les progrès réalisés dans la correction du déficit excessif. Compte tenu du seuil de référence minimum (qui correspond à un déficit corrigé des variations conjoncturelles légèrement inférieur à 1,5 % du PIB), la stratégie budgétaire ne semble pas, sauf peut-être tout à fait à la fin de la période couverte, sur l'exercice 2010/2011, assurer une marge de sécurité suffisante pour éviter de franchir, en cas de fluctuations macroéconomiques normales, la valeur de référence de 3 % du PIB que le Royaume-Uni est tenu de s'efforcer d'éviter. En tout état de cause, les soldes projetés sont affectés par la mise en œuvre du programme d'investissement public mentionné plus haut. Postérieurement à la correction du déficit excessif envisagée sur l'exercice 2006/2007, l'effort d'ajustement structurel projeté se relâche, alors même que l'écart de production, certes encore négatif, tend à se réduire et que l'évolution des élasticités fiscales est relativement favorable. Tout cela tend à confirmer que l'effort d'ajustement pourrait être renforcé.
- (11) Le ratio de la dette brute, bien qu'il demeure nettement inférieur à la valeur de référence du traité de 60 % du PIB, devrait augmenter sur la période couverte par les projections: à partir d'un niveau d'environ 41 % du PIB sur l'exercice 2004/2005, il culminerait un peu en dessous de 45 % en 2007/2008 pour ensuite se tasser légèrement.
- (12) En ce qui concerne la viabilité des finances publiques, parallèlement à une augmentation des coûts liés au vieillissement démographique et compte tenu du fait qu'il n'est pas impossible qu'un provisionnement insuffisant des retraites privées alourdisse les coûts budgétaires, le Royaume-Uni pourrait être moyennement exposé, à moins que des modifications soient entreprises pour améliorer la viabilité budgétaire. Sur la période s'étalant jusqu'en 2050, les projections indiquent que l'augmentation des dépenses des régimes publics de retraite serait maîtrisée. Une augmentation plus forte que projetée des pressions sur les dépenses de retraite ne peut cependant pas être exclue car il n'est pas impossible que le provisionnement des retraites privées soit insuffisant. La politique en matière de retraites fait actuellement l'objet d'un réexamen et la réponse du gouvernement au rapport remis en novembre 2005 par la commission des retraites est attendue pour le printemps de cette année. Si la situation actuellement favorable de l'endettement public contribue à limiter quelque peu l'impact budgétaire du vieillissement démographique, il n'en reste pas moins que la dette brute franchirait le seuil de 60 % du PIB après la période couverte, mais avant 2050, dans le cas où, sur la base de la position budgétaire structurelle en 2005/2006, aucun effort d'assainissement supplémentaire n'interviendrait sur la période couverte. Une amélioration du solde structurel des finances publiques sur le moyen terme contribuerait à réduire les risques qui pèsent sur la viabilité des finances publiques<sup>(1)</sup>.
- (13) Les mesures envisagées dans le domaine des finances publiques sont globalement conformes aux grandes orientations de politique économique contenues dans les lignes directrices intégrées pour la période 2005-2008. Le niveau actuel de la dette publique brute reste relativement bas, mais le déficit est excessif et doit encore être corrigé moyennant un effort d'assainissement pour stabiliser l'endettement public. On ne peut que se féliciter du fait que les dispositions générales sur les retraites soient actuellement réexaminées en vue d'assurer l'accessibilité, la viabilité financière et l'adéquation sociale des régimes de retraite. De plus, le programme prévoit des mesures visant à améliorer la qualité des finances publiques, en particulier un effort d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique qui supposera une meilleure gestion des actifs, un redéploiement des fonctionnaires et une diminution des effectifs du service public.

(1) Des informations plus détaillées sur la viabilité à long terme sont fournies dans l'évaluation technique du programme par les services de la Commission, disponible à l'adresse suivante:  
[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

- (14) Le programme national de réforme du Royaume-Uni, présenté le 13 octobre 2005 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi, ambitionne de relever les défis ci-après qui ont une incidence notable sur les finances publiques: préservation de la viabilité budgétaire face aux évolutions démographiques; promotion de l'innovation et de la R&D; accès élargi à l'acquisition de qualifications; accès équitable à un système de prestations sociales moderne et flexible; innovation et adaptabilité accrues dans l'utilisation des ressources. L'incidence budgétaire des actions décrites dans le programme national de réforme est entièrement prise en compte dans les projections budgétaires du programme de convergence. Les mesures dans le domaine des finances publiques envisagées dans le programme de convergence sont adaptées aux actions prévues dans le programme national de réforme.

Compte tenu de l'évaluation qui précède, le Conseil constate que la trajectoire d'ajustement projetée est sujette à certains risques. Eu égard aux recommandations qu'il a formulées au titre de l'article 104, paragraphe 7, et à la nécessité de répondre aux risques pesant sur la viabilité à long terme, le Conseil invite le Royaume-Uni:

- i) à veiller à ce que le déficit soit ramené de manière crédible et durable en dessous de 3 % du PIB lors de l'exercice 2006/2007, et à poursuivre par la suite son effort d'assainissement budgétaire, notamment en mettant en œuvre la réduction de la croissance des dépenses publiques projetée après 2007/2008;
- ii) à atteindre un objectif de moyen terme qui assure une évolution rapide vers la viabilité et un ratio de la dette maîtrisé, nettement inférieur à 60 % du PIB, offre une marge de sécurité suffisante pour éviter de franchir la valeur de référence de 3 % du PIB fixée pour le déficit, que le Royaume-Uni est tenu de s'efforcer d'éviter, et laisse une marge de manœuvre budgétaire, compte tenu, en particulier, de la nécessité de réaliser des investissements publics.

#### Comparaison des principales projections macroéconomiques et budgétaires

		2004/ 05	2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/ 11
PIB réel (variation en %)	<b>PC déc. 2005</b> <sup>(1)</sup>	<b>2,75</b>	<b>1,75</b>	<b>2,25</b>	<b>3</b>	<b>2,75</b>	<b>2,25</b>	<b>2,25</b>
	COM nov. 2005 <sup>(2)</sup>	3,2	1,6	2,3	2,8	n.d.	n.d.	n.d.
	PC déc. 2004 <sup>(1)</sup>	3,25	3	2,50	2,25	2,25	2,25	n.d.
Inflation IPCH (%)	<b>PC déc. 2005</b> <sup>(1)</sup>	<b>1,25</b>	<b>2,25</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
	COM nov. 2005 <sup>(2)</sup>	1,3	2,4	2,2	2,0	n.d.	n.d.	n.d.
	PC déc. 2004	1,25	1,75	2	2	2	2	n.d.
Écart de production (% du PIB potentiel)	<b>PC déc. 2005</b> <sup>(3)</sup>	<b>0,5</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 0,6</b>
	COM nov. 2005 <sup>(4)</sup>	0,6	- 0,5	- 0,9	- 0,8	n.d.	n.d.	n.d.
	PC déc. 2004 <sup>(3)</sup>	- 0,2	0,2	0,0	- 0,2	- 0,3	n.d.	n.d.
Solde des admin. publi- ques (% du PIB)	<b>PC déc. 2005</b> <sup>(5)</sup>	<b>- 3,3</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 1,7</b>	<b>- 1,5</b>
	COM nov. 2005 <sup>(6)</sup>	- 3,3	- 3,4	- 3,2	- 3,0	n.d.	n.d.	n.d.
	PC déc. 2004 <sup>(5)</sup>	- 2,9	- 2,8	- 2,3	- 2,1	- 1,7	- 1,6	n.d.
Solde primaire (% du PIB)	<b>PC déc. 2005</b> <sup>(7)</sup>	<b>- 1,3</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
	COM nov. 2005 <sup>(2)</sup>	- 1,5	- 1,3	- 1,1	- 0,8	n.d.	n.d.	n.d.
	PC déc. 2004 <sup>(7)</sup>	- 0,8	- 0,7	- 0,2	- 0,1	n.d.	n.d.	n.d.

		2004/ 05	2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/ 11
Solde corrigé des var. conjonct. = Solde structurel <sup>(8)</sup> <sup>(9)</sup> (% du PIB)	<b>PC déc. 2005</b> <sup>(3)</sup> <sup>(5)</sup>	- 3,5	- 2,9	- 2,3	- 2,1	- 1,7	- 1,5	- 1,3
	COM nov. 2005 <sup>(4)</sup>	- 3,4	- 3,2	- 2,9	- 2,7	n.d.	n.d.	n.d.
	PC déc. 2004	- 2,8	- 2,9	- 2,3	- 2,0	- 1,6	n.d.	n.d.
Dette publique brute (% du PIB)	<b>PC déc. 2005</b>	<b>40,9</b>	<b>43,3</b>	<b>44,4</b>	<b>44,8</b>	<b>44,7</b>	<b>44,6</b>	<b>44,4</b>
	COM nov. 2005	40,8	42,7	43,7	44,5	n.d.	n.d.	n.d.
	PC déc. 2004	40,9	41,8	42,4	42,8	42,8	42,6	n.d.

## Notes:

- (1) Prévisions du PIB et de l'inflation sous-tendant les projections des autorités britanniques concernant les finances publiques; proviennent d'un scénario dans lequel la croissance tendancielle est supérieure d'un quart de point de pourcentage.
- (2) Les prévisions des services de la Commission sont basées sur l'année civile. Selon de premières estimations, la croissance a été de 1,8 % en 2005. Les prévisions provisoires des services de la Commission du 22 février 2006 tablent sur une croissance de 2,4 % en 2006.
- (3) L'écart de production est calculé conformément à la méthodologie commune appliquée aux données fournies dans le programme de convergence. Ces calculs sont basés sur les données sous-jacentes au scénario central de croissance tendancielle. Dans la méthodologie britannique, les deux aboutissent au même profil d'évolution de l'écart de production.
- (4) Les calculs des services de la Commission sur l'écart de production sont basés sur l'année civile.
- (5) Chiffres du programme de convergence corrigés du traitement des recettes UMTS. Dans leurs projections concernant le solde budgétaire des administrations publiques, les autorités britanniques incluent les recettes annuelles, de l'ordre d'un milliard de livres sterling, générées par la vente des licences UMTS en 2000. Le fait de corriger ces projections en fonction de la procédure pour déficit excessif (PDE) entraîne, chaque année, une baisse du solde de 0,1 point de pourcentage (soit une augmentation du déficit). La différence tend à perdre de sa pertinence après 2007/08. Tous les chiffres présentés dans le tableau sont les chiffres après la correction effectuée par les services de la Commission aux données du programme.
- (6) Les prévisions des services de la Commission sont antérieures à l'annonce de mesures discrétionnaires dans le rapport pré-budget de décembre 2005, mesures prises en compte dans le programme de convergence. En ajoutant l'incidence nette de ces mesures telle qu'estimée par les autorités du Royaume-Uni, les déficits prévus par les services de la Commission seraient révisés comme suit: 3,4 % du PIB en 2005/06, 3,1 % en 2006/07 et 2,8 % en 2007/08.
- (7) Données du programme de convergence adaptées pour se conformer à la définition conventionnelle du solde primaire, soit en utilisant les paiements d'intérêts bruts, et non les nets.
- (8) Solde corrigé des variations conjoncturelles (calculé conformément à la méthodologie commune), net des opérations exceptionnelles et autres mesures temporaires. Dans le programme, les chiffres des soldes corrigés des variations conjoncturelles et structurels, qui sont calculés selon la méthodologie propre aux autorités britanniques et sont basés sur des soldes nominaux non corrigés du traitement des recettes UMTS, sont les suivants: -2,9% du PIB en 2004/05, -2,2% en 2005/06, -1,7% en 2006/07, -1,7% en 2007/08, -1,7% en 2008/09, -1,6% en 2009/10, -1,5% en 2010/11.
- (9) Pas d'opérations exceptionnelles ou de mesures temporaires dans les projections du programme de convergence, ni dans les prévisions des services de la Commission.

## Source:

Programme de convergence (PC); calculs des services de la Commission; prévisions de l'automne 2005 des services de la Commission (COM).