

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 20 juillet 2020****concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Royaume-Uni pour 2020**

(2020/C 282/28)

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 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,

vu les résolutions du Parlement européen,

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 17 décembre 2019, la Commission a adopté la stratégie annuelle pour une croissance durable, qui marque le lancement du semestre européen 2020 pour la 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. Le 17 décembre 2019, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Royaume-Uni n'est pas mentionné parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) À la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union le 31 janvier 2020 et de l'entrée en vigueur de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique ⁽³⁾ (ci-après dénommé «accord de retrait»), le Royaume-Uni est entré dans une période de transition qui durera jusqu'au 31 décembre 2020. Celle-ci peut être prolongée d'une durée maximale d'un ou de deux ans, par une seule décision prise avant le 1^{er} juillet 2020 par l'Union et le Royaume-Uni au sein du comité mixte prévu par l'accord de retrait. Durant cette période, le droit de l'Union — y compris les dispositions régissant le semestre européen — continue de s'appliquer au Royaume-Uni et sur son territoire.
- (3) Le rapport 2020 pour le Royaume-Uni a été publié le 26 février 2020. Il évaluait les progrès accomplis par le Royaume-Uni dans la mise en œuvre des recommandations par pays le concernant adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019 ⁽⁴⁾ (ci-après dénommées «recommandations par pays de 2019»), les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le Royaume-Uni pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO L 29 du 31.1.2020, p. 7.

⁽⁴⁾ JO C 301 du 5.9.2019, p. 163.

- (4) Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a officiellement déclaré que la flambée de COVID-19 constituait une pandémie mondiale. Il s'agit d'une urgence de santé publique grave pour les citoyens, les sociétés et les économies. Elle met à rude épreuve les systèmes de santé nationaux, perturbe les chaînes d'approvisionnement mondiales, rend les marchés financiers plus volatils, génère des chocs sur la demande des consommateurs et produit des effets négatifs sur divers secteurs. Elle menace l'emploi et les revenus des personnes, ainsi que l'activité des entreprises. Elle a provoqué un choc économique majeur qui a déjà de graves répercussions dans l'Union. Le 13 mars 2020, la Commission a adopté une communication appelant à une réaction économique coordonnée à la crise, associant tous les acteurs aux niveaux national et de l'Union.
- (5) Plusieurs États membres ont déclaré l'état d'urgence ou pris des mesures d'urgence. Toute mesure d'urgence devrait être strictement proportionnée, nécessaire, limitée dans le temps et conforme aux normes européennes et internationales. Elle devrait faire l'objet d'un contrôle démocratique et d'un contrôle judiciaire indépendant.
- (6) Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause dérogatoire générale, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil ^(⁵), facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication du 20 mars 2020, la Commission estimait que, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale avaient été satisfaites et elle demandait au Conseil d'approuver cette conclusion. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission. Ils sont convenus que la grave récession économique appelle une réponse résolue, ambitieuse et coordonnée. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte.
- (7) Il est nécessaire de continuer à agir pour limiter et maîtriser la propagation de la pandémie de COVID-19, renforcer la résilience des systèmes de santé nationaux, atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie grâce à des mesures de soutien aux entreprises et aux ménages et offrir des conditions sanitaires et de sécurité adéquates sur le lieu de travail qui permettent la reprise de l'activité économique. L'Union devrait utiliser pleinement les différents outils dont elle dispose pour appuyer les efforts des États membres dans ces domaines. Dans le même temps, les États membres et l'Union devraient travailler de concert afin de préparer les mesures nécessaires pour permettre de revenir à un fonctionnement normal de nos sociétés et de nos économies et à une croissance durable, en y intégrant notamment la transition écologique et la transformation numérique, et en tirant les enseignements de la crise.
- (8) La crise liée à la COVID-19 a mis en lumière la flexibilité qu'offre le marché intérieur pour ce qui est de s'adapter à des situations extraordinaires. Toutefois, afin de garantir une transition rapide et sans encombre vers la phase de reprise et la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs, il convient de mettre fin aux mesures exceptionnelles qui empêchent le fonctionnement normal du marché intérieur dès qu'elles ne seront plus indispensables. La crise actuelle a mis en évidence la nécessité d'élaborer des plans de préparation aux crises dans le secteur de la santé. L'amélioration des stratégies d'achat, la diversification des chaînes d'approvisionnement et la constitution de réserves stratégiques de fournitures essentielles font partie des éléments essentiels pour l'élaboration de plans plus vastes de préparation aux crises.
- (9) Les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 sont susceptibles d'être réparties de manière inégale entre les régions du Royaume-Uni, en raison de profils de spécialisation différents. Le risque est grand que cela ne creuse encore davantage les disparités régionales au Royaume-Uni. La situation actuelle appelle des actions stratégiques ciblées.
- (10) Le Royaume-Uni a présenté son programme national de réforme pour 2020 le 30 avril 2020 et son programme de convergence pour 2020 le 7 mai 2020. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués simultanément.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).

- (11) Le Royaume-Uni relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumis aux dispositions en matière de dette. Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé au Royaume-Uni de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁶⁾ ne dépasse pas 1,6 % sur la période 2019-2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du produit intérieur brut (PIB). L'évaluation globale de la Commission confirme un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019-2020 et sur les périodes 2018-2019 et 2019-2020 considérées ensemble. Les chiffres effectifs pour 2019-2020 seront disponibles à l'automne 2020.
- (12) Dans son programme de convergence pour 2019-2020, le gouvernement prévoit une détérioration du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 2,2 % du PIB en 2019-2020 à un déficit de 2,5 % du PIB en 2020-2021. Le déficit devrait atteindre 3,1 % du PIB en 2021-2022, puis retomber à 2,4 % du PIB en 2024-2025 au plus tard. Après avoir diminué jusqu'à 83,2 % du PIB en 2019-2020, le ratio de la dette publique au PIB devrait continuer à baisser jusqu'à 82,9 % en 2020-2021, selon le programme de convergence pour 2019-2020. Cependant, le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires n'apparaît plus réaliste, parce qu'il ne tient pas compte de l'impact économique de la pandémie de COVID-19. Les projections du programme ne tiennent pas non plus compte des mesures annoncées par le Royaume-Uni en réponse à la pandémie de COVID-19. Les perspectives macroéconomiques et budgétaires sont frappées d'une grande incertitude en raison de la pandémie de COVID-19.
- (13) Face à la pandémie de COVID-19, le Royaume-Uni a adopté des mesures budgétaires en temps utile pour renforcer les capacités de son système de santé, contenir la pandémie et venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. Les projections du programme de convergence ne tiennent pas compte de ces mesures budgétaires, mais celles-ci sont prises en considération dans les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Lesdites mesures budgétaires se chiffrent à quelque 5,5 % du PIB et comprennent un soutien aux salariés, aux travailleurs indépendants et aux entreprises, ainsi que des mesures de protection sociale. En outre, le Royaume-Uni a annoncé des mesures qui, bien que n'ayant pas d'incidence budgétaire directe, contribueront à apporter un soutien à la trésorerie des entreprises, dont des garanties de prêts à hauteur de 16 % du PIB environ. La mise en œuvre intégrale des mesures d'urgence et des mesures budgétaires de soutien, suivie d'un recentrage des politiques budgétaires en vue de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente lorsque la situation économique le permettra, contribuera à préserver la viabilité des finances publiques à moyen terme.
- (14) Sur la base des prévisions du printemps 2020 de la Commission dans l'hypothèse de politiques inchangées, le solde des administrations publiques du Royaume-Uni devrait s'établir à -10,7 % du PIB en 2020-2021 et à -6,2 % du PIB en 2021-2022. Le ratio d'endettement de l'État devrait atteindre 102,5 % du PIB en 2020-2021 et 100,2 % du PIB en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le programme de convergence ne tient pas compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, et c'est pourquoi les projections en matière de dette et de déficit qu'il contient diffèrent sensiblement de celles de la Commission.
- (15) Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité au motif que le Royaume-Uni devrait dépasser le seuil de déficit de 3 % du PIB en 2020. Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/97, n'a pas été rempli.
- (16) La crise actuelle de la COVID-19 a créé des défis, en termes de politique économique et sociale, qui sont sans précédent dans les décennies écoulées. Alors qu'il était de 3,8 % en 2019, le taux de chômage devrait croître de près de 3 points de pourcentage pour atteindre 6,7 % en 2020, avant de décroître légèrement pour s'établir à 6 % en 2021. Le gouvernement du Royaume-Uni a adopté des mesures d'urgence pour atténuer les effets négatifs du choc. Le coût du soutien budgétaire direct dépendra de la demande, mais pourrait avoisiner les 110 milliards de GBP (équivalant à 5,5 % du PIB), à quoi il faudra ajouter 330 milliards de GBP (équivalant à 16 % du PIB) de garanties de crédit sur les prêts bancaires. Des dispositifs de chômage partiel ont été déployés pour protéger l'emploi, et des mesures destinées à soutenir les travailleurs indépendants ont également été mises en place. La couverture offerte par Universal Credit et l'éligibilité à un paiement anticipé de ses prestations ont été temporairement étendues, et le droit de base au titre d'Universal Credit a été augmenté temporairement, pour une période de douze mois. Les autorités locales vont également recevoir des financements ponctuels supplémentaires pour soutenir les personnes et les ménages économiquement fragiles. Le gouvernement a en outre annoncé un moratoire de trois mois sur les remboursements hypothécaires pour les propriétaires en difficulté du fait de la pandémie de COVID-19.

⁽⁶⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (17) Pour consolider la situation financière des entreprises, la Banque d'Angleterre a abaissé son taux d'intérêt directeur par deux fois, pour le ramener au total de 0,75 % à 0,1 %, elle a abaissé à 0 % le taux de coussin de fonds propres contracyclique pour le Royaume-Uni alors que la trajectoire préexistante visait les 2 % pour décembre 2020, elle a porté à 645 milliards de GBP son programme d'achat d'obligations et elle a renforcé son soutien à l'activité de prêt des banques commerciales à l'économie réelle, parallèlement aux garanties d'État. Le gouvernement a mis en place un moratoire de paiement d'un an sur les impôts fonciers commerciaux de certains secteurs, un report des paiements de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des subventions en espèces aux plus petites entreprises. Un soutien de trésorerie est aussi offert aux petites et moyennes entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un certain plafond, sous la forme de garanties et de subventions au titre du Coronavirus Business Interruption Loan Scheme, qui utilise un large éventail de produits de financement des entreprises, comme des lignes de crédit renouvelables et d'autres produits, dont des prêts à terme. En outre, un dispositif général de fourniture de liquidités aux PME, mais aussi aux entreprises de plus grande taille, et qui pourrait inclure des aides à l'investissement, a été mis en place pour tous les secteurs d'activité. Il convient de prendre en compte la résilience du secteur bancaire lors de la conception et de la mise en œuvre de ces mesures.
- (18) La pandémie de COVID-19 a révélé au grand jour des faiblesses dans la préparation du système de santé britannique à de telles crises et dans sa capacité à y faire face, notamment en termes d'infrastructures, de personnel et de matériel. En conséquence, des hôpitaux de campagne temporaires ont dû être érigés d'urgence dans l'ensemble du Royaume-Uni pour accueillir les patients atteints de la COVID-19. L'industrie manufacturière du pays a été invitée à modifier ses lignes de production pour produire d'urgence des équipements médicaux supplémentaires, comme des respirateurs, à hauteur de la demande attendue. La crise de la COVID-19 a rendu encore plus aiguës les pénuries de soignants. S'il veut être en mesure de gérer des crises similaires à l'avenir, le Royaume-Uni doit investir dans son système de santé sur tout son territoire et prendre des mesures de santé publique efficaces et dotées de ressources suffisantes. Ces investissements devraient viser à doter le pays des installations, des équipements et du personnel qualifié nécessaires ainsi que, globalement, de la capacité à fournir tous les services de soins réguliers attendus, outre les soins aux patients atteints de la COVID-19 ou de maladies infectieuses similaires.
- (19) Il est probable que la crise actuelle frappera plus durement les personnes les plus vulnérables et exacerbera la pauvreté. Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale était déjà en hausse avant la crise, en dépit d'un chômage historiquement bas. Les taux de pauvreté des travailleurs et de pauvreté des enfants sont également élevés. Les réformes et les coupes opérées dans les aides sociales risquent d'amoinrir le fort effet de réduction de la pauvreté qu'avait le système socio-fiscal britannique. Le soutien aux plus vulnérables, et notamment aux enfants en situation de pauvreté, pourrait être renforcé, d'autant plus que la crise devrait encore creuser les inégalités de revenus.
- (20) Améliorer la productivité de la main-d'œuvre reste un défi majeur pour le Royaume-Uni. Le rendement horaire demeure nettement plus faible au Royaume-Uni que dans la plupart des autres économies développées et il est à peine supérieur à son niveau d'avant la crise financière. La croissance du PIB a été tirée par la croissance de l'emploi, alors que la productivité n'a quasiment pas progressé dans un passé récent. En dépit d'un marché du travail tendu, la productivité de la main-d'œuvre britannique a essentiellement stagné depuis le début de 2018. La croissance des salaires réels est également restée atone. De nombreuses régions du Royaume-Uni sont relativement pauvres, affichant des niveaux comparativement faibles d'investissement dans les compétences et les infrastructures. Les perspectives limitées de progression de carrière pour les travailleurs faiblement rémunérés ont des effets négatifs en termes tant de productivité que de pauvreté. Cela devrait perdurer et pourrait même s'aggraver dans le contexte de la crise de la COVID-19. La pandémie pose également d'importants défis aux systèmes d'éducation et de formation du Royaume-Uni, en ce qui concerne en particulier l'enseignement à distance et la plus ou moins grande facilité d'accès à un enseignement structuré. Il serait donc possible d'accroître la productivité en remédiant à des problèmes d'ordre général, comme le faible niveau d'investissement dans les équipements, les infrastructures et la recherche et le développement, et comme les déficits de compétences, en particulier de compétences de base et techniques. Le Royaume-Uni a l'intention d'investir davantage dans la recherche et l'innovation et de développer l'utilisation des technologies existantes dans l'ensemble de l'économie.
- (21) Afin de favoriser la reprise économique, il sera important d'accélérer des projets d'investissement public parvenus à maturité et de promouvoir les investissements privés, y compris par des réformes appropriées. Le Royaume-Uni connaît une pénurie persistante de logements. Des contraintes de capacité se font jour, alors que la construction résidentielle reste à un niveau inférieur à celui qui est nécessaire pour répondre à la demande estimée. Une réglementation stricte du marché foncier continue de restreindre la quantité de terrains disponibles pour de nouveaux logements ou le choix de leur emplacement, en particulier autour des grandes villes. Le secteur de la construction demeure un acteur incontournable pour le logement et pour la réalisation des objectifs climatiques et d'efficacité énergétique fixés pour l'avenir, même s'il sera compliqué de réduire la consommation d'énergie utilisée pour le chauffage domestique en raison de l'âge du parc de logements et de la lenteur de son remplacement. Après des décennies de sous-investissement public, le gouvernement a entrepris de remédier au déficit d'infrastructures. Les investissements dans les énergies renouvelables ont enregistré des progrès encourageants, et on note une importante réduction des émissions du secteur de l'électricité. Toutefois, dans tous les secteurs de l'économie, de nombreuses difficultés se dressent encore sur la voie de la transition vers la neutralité climatique. Les réseaux routiers, ferroviaires et aériens du Royaume-Uni atteignent les limites de leur capacité, ce qui contribue à la congestion du trafic et à la pollution de l'air. Le pays ambitionne d'être à l'avant-garde des véhicules zéro émission,

mais la majeure partie de son réseau ferroviaire n'est pas encore électrifiée. Bien que la fibre optique ne couvre encore qu'une partie modeste du territoire, la concurrence s'accroît sur le marché des réseaux alors que le gouvernement augmente fortement le soutien public à son déploiement. Ce type d'investissement dans les infrastructures numériques doit cependant s'accompagner d'une amélioration des compétences numériques, le Royaume-Uni souffrant en effet d'un déficit structurel de spécialistes en informatique.

- (22) Si les recommandations par pays exposées dans la présente recommandation (ci-après dénommées «recommandations par pays de 2020») portent principalement sur les mesures à prendre pour atténuer les répercussions socio-économiques de la pandémie et faciliter la reprise économique, les recommandations par pays de 2019 envisageaient également des réformes essentielles pour surmonter les difficultés structurelles à moyen et long terme. Les recommandations par pays de 2019 demeurent pertinentes et continueront de faire l'objet d'un suivi dans le cadre du semestre européen, jusqu'à la fin de la période de transition.
- (23) Le semestre européen fournit le cadre pour la coordination continue des politiques économiques et de l'emploi au sein de l'Union, laquelle peut contribuer à une économie durable. Dans leurs programmes nationaux de réforme pour 2020, les États membres ont fait le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies. En veillant à la mise en œuvre intégrale des recommandations par pays de 2020, le Royaume-Uni contribuera à l'accomplissement de progrès en vue de réaliser les ODD.
- (24) Dans le cadre du semestre européen 2020, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Royaume-Uni et l'a publiée dans son rapport 2020 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2020, le programme national de réforme pour 2020 et les suites données aux recommandations par pays adressées au Royaume-Uni les années précédentes. La Commission 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 degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union.
- (25) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2020 et son avis (*) transparaît en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-après,

RECOMMANDE que le Royaume-Uni s'attache, en 2020 et 2021:

1. à prendre toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra; lorsque les conditions économiques le permettront, à mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en favorisant les investissements; à renforcer la résilience du système de santé;
2. à garantir l'adéquation et la portée suffisamment large de son système de protection sociale, afin d'offrir une protection à l'ensemble de sa population et, plus particulièrement, aux personnes les plus durement frappées par la crise;
3. à favoriser l'innovation et à soutenir le développement du capital humain; à accélérer des projets d'investissement public parvenus à maturité et à promouvoir les investissements privés pour favoriser la reprise économique; à concentrer les investissements sur la transition verte et numérique, en particulier sur le logement, une production et une consommation d'énergie propre et efficace, les infrastructures de transport durables et les réseaux à haut débit.

Fait à Bruxelles, le 20 juillet 2020.

Par le Conseil
La présidente
J. KLOECKNER

(*) Tel que prévu à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1466/97.