

Bruxelles, le 29.5.2013
COM(2013) 378 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2013
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Royaume-Uni pour la
période 2012-2017**

{SWD(2013) 378 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2013

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 économiques¹, 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 macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

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 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.
- (2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, sur la base des propositions de la Commission, 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 membres⁵, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2013) 378 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 et P7_TA(2013)0053.

⁵ Décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013.

compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un Pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, au niveau des États membres, de l'UE et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.
- (4) Le 6 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2012 et a émis un avis sur le programme de convergence du Royaume-Uni 2012 pour la période 2012-2017.
- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁶, qui marque le lancement du Semestre européen de coordination des politiques économiques pour 2013. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁷ dans lequel le Royaume-Uni est mentionné parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 14 mars 2013, 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 de prendre des mesures en faveur d'un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 10 avril 2013, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi⁸ concernant le Royaume-Uni, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que le Royaume-Uni connaît des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures. Il convient notamment de rester attentif à l'évolution des facteurs macroéconomiques dans le domaine de l'endettement des ménages, lié au niveau élevé de l'endettement hypothécaire et aux caractéristiques du marché du logement, ainsi qu'à l'évolution défavorable de la compétitivité extérieure, notamment en ce qui concerne les exportations de biens et la faible croissance de la productivité.
- (8) Le 30 avril 2013, le Royaume-Uni a présenté son programme de convergence pour 2013, qui couvre la période 2012-2017, et son programme national de réforme 2013. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) En vertu du point 4 du protocole (n° 15) sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'obligation d'éviter les déficits publics excessifs inscrite à l'article 126, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'applique pas au Royaume-Uni. Le point 5 du protocole prévoit que le Royaume-Uni doit s'efforcer d'éviter un déficit public excessif. Le 8 juillet 2008, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 104, paragraphe 6, du traité instituant la Communauté européenne, qu'il existait un déficit excessif au Royaume-Uni.

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 125 final.

- (10) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2013 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible. L'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme de convergence est d'arriver à un budget corrigé des variations conjoncturelles proche de l'équilibre à la fin d'une période continue de cinq ans. Le déficit public a atteint un niveau record de 11,5 % en 2009-2010⁹ et a été ramené à 5,6 % du PIB en 2012-2013 grâce à des mesures non récurrentes qui ont artificiellement réduit le déficit de 2 points en 2012-2013. Le programme de convergence montre toutefois que le gouvernement ne devrait pas respecter le délai de 2014-2015 fixé par le Conseil pour la correction du déficit excessif étant donné que le déficit est estimé à 6,0 % du PIB pour cet exercice. Selon les projections du programme, le déficit excessif sera ramené à 2,3 % du PIB en 2017-2018 et, de ce fait, corrigé trois ans après la date limite fixée par le Conseil en décembre 2009. Le programme prévoit que le déficit public structurel, tel que recalculé par la Commission, s'améliorera de manière marginale, passant de 5,6 % du PIB en 2013-2014 à 5,1 % du PIB en 2014-2015. Sur la période 2010-2011 à 2012-2013, l'effort budgétaire corrigé moyen est estimé à 1,0 % du PIB, soit nettement moins que les 1,75 % du PIB recommandés par le Conseil. Les principaux risques pour les prévisions budgétaires sont induits par une croissance moins forte que prévu en raison de la persistance de l'inflation élevée, qui freine la consommation privée, et une détérioration potentielle de l'environnement international, qui pourrait affecter le commerce et les investissements. Le programme de convergence ne mentionne pas d'objectif budgétaire à moyen terme tel que prévu par le Pacte de stabilité et de croissance. Le gouvernement a poursuivi sa stratégie d'assainissement budgétaire mais le déficit s'est avéré plus élevé que prévu, car les dépenses ont atteint un niveau supérieur aux prévisions par le jeu des stabilisateurs automatiques, tandis que les recettes fiscales ont été inférieures aux prévisions. De plus, les mesures d'assainissement prises à ce jour n'ont pas permis d'atteindre l'effort budgétaire requis pour corriger le déficit excessif. En outre, les recettes susceptibles d'être générées par la réforme structurelle, qui vise par exemple à améliorer l'efficacité du système fiscal par des révisions de la structure des taux de TVA, restent relativement sous-exploitées. La dette publique, exprimée en pourcentage du PIB, a augmenté, passant de 56,1 % en 2008-2009 à 90,7 % en 2012-2013. Selon le programme, le ratio d'endettement de l'État devrait monter à 100,8 % en 2015-2016 et en 2016-2017 avant de retomber à 99,4 % en 2017-2018.
- (11) Le désendettement des ménages s'est poursuivi en 2012, mais avec un taux de 96 % du PIB, l'endettement des ménages britanniques reste largement supérieur à la moyenne de la zone euro, et le désendettement pourrait ne pas se maintenir une fois que l'économie se sera redressée et que les transactions immobilières auront retrouvé des niveaux plus normaux. Les prix de l'immobilier restent élevés et volatils dans un contexte de pénurie de logements. En raison du niveau élevé des prix de l'immobilier et du recours généralisé aux crédits hypothécaires assortis de taux variables, les ménages sont particulièrement exposés aux variations de taux d'intérêt, ainsi qu'à la hausse du chômage. Le gouvernement a pris des mesures pour réformer les lois sur l'aménagement du territoire, mais l'activité dans le secteur de la construction résidentielle reste faible et le système d'urbanisme, notamment en ce qui concerne les restrictions relatives à la ceinture verte, continue de limiter fortement l'offre de

⁹ 2009-2010 désigne l'exercice financier qui débute le 1^{er} avril et s'achève le 31 mars.

logements. Les interventions de l'État stimulant la demande de logements davantage que l'offre, et notamment le régime *Help to Buy*, sont susceptibles d'aggraver cette situation en entraînant une hausse des prix de l'immobilier et de l'endettement des ménages. L'impôt foncier britannique se compose d'une taxe dégressive récurrente (*Council Tax* - taxe d'habitation) et d'un impôt progressif sur les transactions (*stamp duty land tax*, droit de mutation immobilière). Combiné aux difficultés financières des ménages et à des critères d'octroi de prêts plus raisonnables, le niveau élevé des prix de l'immobilier risque de continuer à empêcher de nombreux ménages à revenu moyen d'accéder à la propriété. Dans ce contexte, la location de type privé pourrait devenir une formule plus attrayante et viable sur le long terme que la propriété.

- (12) Le Royaume-Uni est confronté aux défis du chômage et du sous-emploi, en particulier chez les jeunes. Le chômage s'élevait à 7,8 % au début de 2013 et devrait rester globalement stable tout au long de la période 2013-2014. Le chômage des jeunes est beaucoup plus élevé, s'établissant à 20,7 %, et est en augmentation constante depuis 2007, année où il s'élevait à 14,3 %. La proportion de jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation est de 14,0 %. L'emploi dans le secteur privé a fortement augmenté l'année dernière, compte tenu de la faible croissance du PIB, mais la productivité et la hausse des salaires ont été faibles. De plus, au Royaume-Uni, l'offre de travailleurs peu qualifiés, dont la demande est en baisse, est excédentaire. Dans le même temps, l'offre de main-d'œuvre disposant de qualifications professionnelles et techniques de haut niveau est insuffisante, ce qui contribue à un manque de compétitivité extérieure. Malgré les progrès enregistrés ces dernières années, une proportion importante de jeunes n'a pas les compétences et qualifications dont ils ont besoin pour être compétitifs sur le marché du travail. Le taux de chômage des jeunes de 15-25 ans peu qualifiés est de 37,2 %, un taux largement supérieur à la moyenne de l'UE. Dans l'enseignement et la formation professionnels, l'accent est mis de manière excessive sur les qualifications de base et de niveau 2, alors que l'économie exige de plus en plus des qualifications supérieures. Des efforts ont certes été consentis pour améliorer la qualité des programmes de stage, mais il convient de les intensifier. En particulier, le système de certification reste très complexe, ce qui peut avoir un impact négatif sur la participation des entreprises aux programmes de stage. Le Royaume-Uni pourrait s'appuyer sur le contrat «jeunesse» actuel pour mettre en œuvre une «garantie pour la jeunesse» et résoudre le problème du chômage des jeunes et celui des jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation.
- (13) La faiblesse des mesures d'incitation au travail est un problème persistant au Royaume-Uni. Les autorités prévoient d'y remédier en instaurant le crédit universel, qui permettra aux personnes de conserver une partie plus importante de leurs allocations lorsqu'elles trouvent du travail. Le crédit universel pourrait certes avoir un impact positif sur l'emploi, mais beaucoup dépendra de sa mise en œuvre effective et des services d'accompagnement, et notamment de l'interaction avec d'autres prestations sociales. Parallèlement, un grand nombre de prestations versées aux personnes en âge de travailler et de crédits d'impôt seront majorés de 1 % par an jusqu'en 2016, ce qui est inférieur au taux d'inflation prévu. Toute une série d'autres réformes des prestations sociales ont également été instaurées en avril 2013. Le risque d'accroissement de la pauvreté est réel, notamment en ce qui concerne les enfants des ménages qui ne trouvent pas d'emploi. En revanche, le champ d'application, le niveau et la revalorisation des prestations tant universelles que sous condition de ressources versées aux retraités ont, dans une large mesure, échappé aux réductions. Les premiers résultats produits par le programme de travail font apparaître des possibilités d'amélioration des prestations et des résultats. Le Royaume-Uni est également

confronté aux défis actuels de l'augmentation de l'emploi des parents et de l'amélioration de l'accès à des services de garde d'enfants de qualité et à un prix abordable. S'établissant à 17,3 %, la proportion d'enfants britanniques vivant dans des foyers sans emploi est la deuxième plus élevée de l'UE. Actuellement, les frais de garde d'enfants appliqués aux Royaume-Uni figurent parmi les plus élevés de l'UE, ce qui pose des problèmes particuliers aux deuxièmes revenus des ménages et aux familles monoparentales. En 2010, seuls 4 % des enfants de moins de trois ans ont pu bénéficier à temps plein de structures d'accueil d'enfants officielles, un niveau largement inférieur à la moyenne de l'UE (14 %).

- (14) L'endettement des entreprises britanniques n'est pas des plus élevés, mais certaines éprouvent des difficultés à accéder au crédit et les investissements des entreprises restent en berne. Une chute sans précédent des investissements des entreprises après 2007 a entraîné une baisse de la formation brute de capital fixe, qui est retombée à 14,2 % du PIB en 2012, soit le troisième taux le plus bas de l'UE. Le niveau des dépenses des entreprises consacrées à la R&D est faible, s'établissant à 1,09 % du PIB en 2011, alors qu'il était encore de 1,17 % en 2001. Les investissements des entreprises ont commencé à progresser légèrement, affichant une augmentation sur base annuelle de 4,9 % en 2012, mais ils restent faibles. Le montant net des prêts accordés aux entreprises est resté négatif en 2012. Si les grandes entreprises au bilan solide sont en mesure d'emprunter à un coût historiquement bas, bon nombre d'entreprises, en particulier des PME, éprouvent des difficultés à accéder au crédit. Ces difficultés sont encore aggravées par le manque de concurrence dans le secteur bancaire. La bonne exécution des recommandations du Financial Policy Committee relatives à l'évaluation prudente des exigences en matière de fonds propres des banques et aux mesures visant à remédier aux manques de capitaux décelés sans entraver l'activité de prêt à l'économie devrait contribuer à renforcer la stabilité financière du système bancaire britannique.
- (15) Le Royaume-Uni est confronté au défi du renouvellement et de la modernisation de ses infrastructures d'énergie et de transport. Il doit réaliser d'importants investissements dans de nouvelles capacités de production d'électricité d'ici à 2020, afin, à la fois, de remplacer les anciennes centrales et de réaliser l'objectif lié aux obligations relatives aux énergies renouvelables et à la réduction des émissions de carbone. Avec 3,8 %, la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie finale figure au 25^e rang parmi les 27 États membres (moyenne de l'UE: 13,0 %). La sécurité du cadre réglementaire sera nécessaire pour faciliter des investissements appropriés et en temps utile. Les insuffisances en termes de capacité et de qualité des réseaux de transport britanniques constituent un problème structurel pour l'économie, en particulier pour les producteurs, les distributeurs et les exportateurs de biens. Il existe actuellement un écart important entre les fonds engagés, qu'ils soient publics ou privés, et l'ensemble des besoins d'investissement auxquels le gouvernement s'efforce de répondre en orientant en priorité les dépenses publiques vers les infrastructures et en attirant des investissements privés supplémentaires. Les coûts unitaires des chantiers de construction et des opérations de maintenance dans le domaine des transports restent également élevés au Royaume-Uni.
- (16) 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.

- (17) 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 avis¹⁰,
- (18) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme du Royaume-Uni et son programme de convergence. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans les recommandations 2, 3, 5 et 6 ci-après,

RECOMMANDE que le Royaume-Uni s'attache, au cours de la période 2013-2014:

- 1. à mettre en œuvre une stratégie budgétaire renforcée, étayée par des mesures suffisamment précises, pour l'exercice 2013-2014 et au-delà; à corriger de manière durable le déficit excessif d'ici à l'exercice 2014-2015 et à fournir l'effort budgétaire défini 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 - une correction durable des déséquilibres budgétaires nécessite la mise en œuvre crédible de réformes structurelles ambitieuses qui augmenteraient la capacité d'ajustement et doperaient le potentiel de croissance; à suivre une stratégie différenciée et propice à la croissance à l'égard du resserrement de la politique budgétaire, notamment en donnant, en temps utile, un degré de priorité élevé aux dépenses en capital à haut rendement économique, en suivant une approche équilibrée en ce qui concerne la composition des mesures d'assainissement et en promouvant la viabilité des finances publiques à moyen et à long terme; à appliquer davantage le taux normal de TVA afin d'accroître les recettes;
- 2. à prendre de nouvelles mesures visant à accroître l'offre de logements, notamment par l'approfondissement de la libéralisation des lois sur l'aménagement du territoire et des mesures assurant le fonctionnement efficace du système d'urbanisme; à faire en sorte que la politique du logement, et notamment le régime *Help to Buy*, n'encourage pas une politique de prêt laxiste et ne conduise pas à une hausse des prix de l'immobilier; à poursuivre les réformes de l'impôt foncier et de la fiscalité immobilière afin de réduire les distorsions et de promouvoir la construction de logements résidentiels dans les délais; à prendre les mesures nécessaires pour améliorer le cadre juridique des marchés de la location, en particulier en rendant les conditions de location à plus long terme plus attractives tant pour les locataires que pour les propriétaires;
- 3. à renforcer, en s'appuyant sur le contrat «jeunesse», les mesures visant à résoudre le problème du chômage des jeunes, par exemple au moyen d'une «garantie pour la jeunesse»; à améliorer la qualité et à prolonger la durée des stages, à simplifier le système de certification et à renforcer l'engagement des employeurs, en particulier dans le développement de compétences techniques avancées et intermédiaires; à réduire le nombre de jeunes de 18 à 24 ans très peu qualifiés, notamment en mettant effectivement en œuvre le programme «stages»;

¹⁰ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

4. à intensifier les efforts pour soutenir les ménages à faible revenu et réduire la pauvreté des enfants en faisant en sorte que le crédit universel et les autres réformes du système de protection sociale aboutissent à un système équitable de prélèvements et de prestations assorti de mesures d'incitation au travail et de services d'accompagnement plus clairs; à accélérer la mise en œuvre des mesures prévues pour réduire le coût des services de garde d'enfants et améliorer leur qualité et leur disponibilité;
5. à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'accès des entreprises au financement bancaire et non bancaire, tout en veillant à ce que les mesures en question ciblent en priorité les entreprises viables, plus spécialement les PME; à réduire les barrières à l'entrée dans le secteur bancaire, à abaisser les coûts engendrés par un changement de banque et à faciliter l'émergence de banques concurrentes par une cession d'actifs bancaires; à mettre effectivement en œuvre les recommandations du Financial Policy Committee relatives à l'évaluation prudente des exigences en matière de fonds propres des banques et aux mesures visant à remédier aux manques de capitaux décelés;
6. à prendre des mesures pour faciliter un accroissement rapide des investissements dans les infrastructures de réseau, en particulier en promouvant des processus de planification et de décision plus rigoureux et plus efficaces; à établir un cadre réglementaire stable pour les investissements dans de nouvelles capacités énergétiques, notamment dans les énergies renouvelables; à améliorer la capacité et la qualité des réseaux de transport en assurant une meilleure prévisibilité et une plus grande certitude en matière de planification et de financement et en tirant parti de la combinaison la plus efficace de sources de financement publiques et privées.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président