



Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 429 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2014
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Royaume-Uni pour 2014**

{SWD(2014) 429 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Royaume-Uni pour 2014

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,

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 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 sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base des propositions de la Commission, 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

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2014) 429 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

membres, 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 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union 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 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence du Royaume-Uni pour la période 2012-2013 à 2017-2018.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶, dans lequel le Royaume-Uni a été mentionné parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 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 d'assurer un assainissement budgétaire différencié et 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 les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant le Royaume-Uni⁷, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que le Royaume-Uni continue à connaître des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures. Il convient particulièrement de rester attentif à l'évolution de l'endettement des ménages, lié au niveau élevé de l'endettement hypothécaire et aux caractéristiques structurelles du marché du logement, ainsi qu'à l'évolution défavorable des parts de marché à l'exportation. Les risques dans le secteur du logement sont liés à la persistance de la pénurie structurelle de logements. Les contraintes intrinsèques de l'offre, en particulier à Londres, et la relative lenteur de l'adaptation de l'offre à la hausse de la demande continuent de faire grimper les prix de l'immobilier, notamment à Londres et dans le Sud-Est, et d'obliger les acquéreurs à contracter des prêts hypothécaires élevés. Si le recul des parts de marché à l'exportation ne devrait pas représenter un risque à court terme, il traduit néanmoins, avec le déficit courant actuel, l'existence de difficultés structurelles, liées aux déficits de qualifications et aux carences des infrastructures. En ce qui concerne les finances publiques, le Royaume-Uni a manqué ses objectifs de déficit nominal et d'ajustement structurel.

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 91 final.

- (8) Le 30 avril 2014, le Royaume-Uni a présenté son programme national de réforme pour 2014 et son programme de convergence pour 2014. 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 s'efforce 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, que le Royaume-Uni présentait un déficit excessif.
- (10) La stratégie budgétaire exposée dans le programme de convergence pour 2014 a pour objectif d'équilibrer le budget actuel, corrigé des variations conjoncturelles, sur une période continue de cinq ans prenant fin en 2018-2019. Le programme de convergence ne mentionne pas d'objectif à moyen terme tel que prévu par le pacte de stabilité et de croissance. Le déficit public est retombé de son niveau record de 11,4 % du PIB enregistré en 2009-2010 et est estimé à 5 % du PIB pour 2014-2015. Le délai de correction du déficit excessif fixé par le Conseil n'est donc pas respecté. Selon le programme, le déficit excessif sera ramené à 2,4 % du PIB en 2016-2017, soit deux ans après la date limite fixée par le Conseil. Le programme implique que le déficit public structurel (recalculé) s'améliorera de 0,3 point de pourcentage sur l'exercice 2014-2015 pour passer à 4,4 % du PIB. Les plans budgétaires ne permettent pas d'atteindre l'effort budgétaire annuel moyen recommandé pour corriger le déficit excessif. Le programme prévoit ensuite une amélioration annuelle du solde structurel (recalculé) de 0,8 point de pourcentage en 2015-2016 et de 1,3 point de pourcentage en 2016-2017. Dans l'ensemble, le programme n'est que partiellement conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Les efforts d'assainissement budgétaire ayant jusqu'ici essentiellement consisté à opérer des coupes dans les dépenses, il pourrait s'avérer utile de s'intéresser aux recettes susceptibles d'être générées par un élargissement de l'assiette fiscale. Le Royaume-Uni souffre d'un manque à gagner fiscal important, principalement en fiscalité indirecte. Selon le programme de convergence, le ratio dette/PIB devrait monter à 93,1 % en 2015-2016 avant de retomber à 86,6 % en 2018-2019. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible. Les risques potentiels pour ces projections sont induits par une croissance moindre que prévue en raison des restrictions salariales qui freinent la consommation privée et de l'incertitude qui entrave l'investissement. Elles sont néanmoins conformes aux prévisions du printemps 2014 de la Commission qui, elles aussi, prévoient que le déficit excessif ne sera pas corrigé dans le délai fixé par le Conseil. De plus, sur la base des prévisions de la Commission, la variation (corrigée) du solde structurel pour la période 2010-2014 reste inférieure de 0,6 % du PIB par an en moyenne à l'exigence du pacte de stabilité et de croissance, exigence qui ne devrait pas non plus être respectée en 2015. Sur la base de son évaluation du programme et des prévisions de la Commission, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier est d'avis que le Royaume-Uni doit prendre des mesures supplémentaires pour se conformer à la recommandation au titre de la procédure concernant les déficits excessifs.
- (11) Le Royaume-Uni a pris des mesures concernant tant la demande que l'offre dans le domaine du logement. Bien qu'en hausse, l'offre de biens immobiliers neufs reste

faible et est loin de répondre à la demande, ce qui, conjugué à des taux d'intérêt faibles et à l'assouplissement des conditions d'octroi de prêts hypothécaires (telles que l'augmentation des ratios prêt-revenu), a poussé les prix de l'immobilier à la hausse dans certaines parties du pays, en particulier à Londres. La pénurie d'offres, qui est depuis longtemps un phénomène structurel, persistera probablement à moyen terme. Des mesures s'imposent pour stimuler davantage l'offre de logements - en créant les incitations adéquates pour renforcer l'offre au niveau local. Il importe que les autorités continuent de suivre l'évolution des prix de l'immobilier et de l'endettement hypothécaire et soient prêtes à mettre en place les mesures adéquates, notamment à adapter le régime «Help to Buy 2» (garantie de prêt), s'il y a lieu. Il est nécessaire d'accroître la transparence quant à l'utilisation et aux effets des règles macroprudentielles adoptées par le Financial Policy Committee dans le secteur du logement, qui pourraient être appliquées pour lutter contre les hausses excessives des prix de l'immobilier et l'accroissement de l'endettement hypothécaire. Il faudrait envisager une réforme de l'impôt foncier et de la fiscalité immobilière pour atténuer les distorsions sur le marché du logement. Actuellement, l'augmentation de la valeur foncière ne se traduit pas par une hausse de la fiscalité immobilière, étant donné que les rôles d'évaluation foncière n'ont pas été actualisés depuis 1991 et que les biens immobiliers de plus grande valeur sont relativement moins imposés que ceux de moindre valeur en raison de la dégressivité des taux et des tranches prévues par le régime de taxe d'habitation (Council tax).

- (12) Le Royaume-Uni continue à s'attaquer aux défis du chômage et du sous-emploi, ainsi qu'aux problèmes spécifiques liés au chômage des jeunes. Il doit relever des défis de taille pour doter les jeunes des qualifications et de l'expérience professionnelle requises par le marché du travail et pour accroître l'offre de contrats d'apprentissage, ce qui explique en partie le faible taux d'absorption des subventions salariales octroyées dans le cadre du contrat «Jeunesse», qui reste en-deçà des prévisions. Le marché du travail souffre d'un déséquilibre entre l'offre et la demande de compétences et les autorités tentent de reconverter la main-d'œuvre afin de remédier à la fois au chômage et à une pénurie de qualifications professionnelles et techniques de haut niveau. Des efforts ont certes été consentis pour améliorer la qualité des programmes d'apprentissage, mais il convient de les intensifier. De plus, le système de certification reste complexe et demande à être simplifié pour faciliter la reconnaissance universelle des qualifications et amener les employeurs à s'investir davantage.
- (13) Les autorités s'efforcent de remédier au problème des pièges à l'emploi, notamment pour les allocataires sociaux, en instaurant le «crédit universel» qui permettra à ces derniers de conserver une part plus importante de leurs allocations lorsqu'ils décrocheront un emploi. Le crédit universel pourrait certes avoir une incidence positive sur l'emploi, mais beaucoup dépendra de sa mise en œuvre effective et des services d'accompagnement, notamment de l'interaction avec d'autres prestations sociales. L'accent mis sur la réinsertion professionnelle transparaît également dans le plafonnement à 1 % jusqu'en 2016 de l'adaptation annuelle d'un grand nombre de crédits d'impôt et d'allocations versées aux personnes en âge de travailler.
- (14) Le Royaume-Uni continue de répondre aux défis posés par l'augmentation de l'emploi des parents en améliorant l'accès à des services de garde d'enfants de grande qualité à prix abordable. Il continue d'introduire des régimes visant à rendre les services d'accueil financièrement accessibles à tous les parents, qu'ils travaillent à temps plein ou à temps partiel, en tenant compte des différents niveaux de revenus.

Les frais de garde d'enfants restent néanmoins parmi les plus élevés de l'Union, ce qui pose des problèmes particuliers aux deuxièmes revenus des ménages et aux familles monoparentales.

- (15) Pour ce qui est de l'accès au financement, si les conditions se sont améliorées sur les marchés du crédit en 2013, la croissance des crédits reste faible et les politiques existantes n'ont pas encore pu faire leurs preuves. L'accès des PME au crédit continue de poser des problèmes particuliers. Si les grandes entreprises peuvent lever des fonds directement sur les marchés de gros et tirer parti de l'offre de services financiers, très développée au Royaume-Uni, les PME dépendent essentiellement des banques pour obtenir des fonds extérieurs. La mise en œuvre de la recommandation de l'an dernier sur la concurrence dans le secteur bancaire par la création de nouvelles banques, dites banques concurrentes, a bien progressé (notamment avec la création de TSB, même si celle-ci n'est pas encore totalement indépendante).
- (16) En décembre 2013, le Royaume-Uni a publié une version actualisée de son plan d'infrastructure national qui définit une approche stratégique et à long terme de la planification, du financement et de la livraison des infrastructures. Le plan prévoit des projets d'investissement en capital tournés vers l'avenir pour un montant total de 375 milliards de GBP (environ 460 milliards d'EUR) à l'horizon 2020 et au-delà. Une large part de ces projets (340 milliards de GBP, soit environ 420 milliards d'EUR) concernent les secteurs de l'énergie et des transports. Les projets devraient être financés aux trois-quarts par des fonds privés, le reste par des fonds publics. Bien que le plan constitue une initiative utile, des craintes subsistent quant au financement par le secteur privé, à la sécurité réglementaire et à l'octroi des permis d'urbanisme en temps utile. Il convient de mettre en place des mécanismes stricts pour atténuer les risques liés au financement et à l'exécution des projets tout en garantissant la transparence des dépenses d'infrastructure prévues et réelles.
- (17) 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. 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'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (18) 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 avis⁸.
- (19) 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 dans les recommandations figurant aux points 2, 3, 5 et 6 ci-dessous,

RECOMMANDE que le Royaume-Uni s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à renforcer sa stratégie budgétaire en s'efforçant de corriger le déficit excessif de manière durable conformément à la recommandation du Conseil au titre de la

⁸ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

procédure concernant le déficit excessif; à suivre une stratégie de resserrement de la politique budgétaire différenciée et propice à la croissance qui accorde la priorité aux dépenses en capital; à envisager d'augmenter les recettes en élargissant l'assiette fiscale afin de soutenir l'assainissement budgétaire; à remédier aux goulets d'étranglement structurels liés aux infrastructures, aux déséquilibres entre l'offre et la demande de compétences et aux problèmes d'accès des PME au financement, afin de stimuler la croissance des exportations tant de biens que de services;

2. à accroître la transparence quant à l'utilisation et aux effets des règles macroprudentielles adoptées par le Financial Policy Committee de la Bank of England dans le secteur du logement; à mettre en place des mesures adaptées pour faire face aux hausses rapides des prix de l'immobilier dans les régions qui sont à l'origine d'une part substantielle de la croissance, notamment Londres, par exemple en adaptant le régime «Help to Buy 2», et pour atténuer les risques liés à un endettement hypothécaire élevé; à éliminer les distorsions en matière de fiscalité immobilière en actualisant régulièrement la valeur des biens et en réduisant la dégressivité des taux et des tranches prévue par la taxe d'habitation; à poursuivre ses efforts visant à accroître l'offre de logement;
3. à poursuivre fermement la mise en œuvre du contrat «Jeunesse», notamment en améliorant les compétences recherchées par les employeurs; à amener les employeurs à s'investir davantage en mettant l'accent sur la lutte contre les déficits de qualifications, laquelle passe par un renforcement de l'offre d'apprentissages et de formations axées sur l'acquisition de compétences plus avancées et de haut niveau; à réduire le nombre de jeunes possédant de faibles compétences de base;
4. à poursuivre les efforts visant à réduire la pauvreté des enfants dans les ménages à faible revenu en faisant en sorte que le crédit universel et les autres réformes du système de protection sociale aboutissent à un système adéquat de prestations assorti de mesures d'incitation au travail affirmées et de services d'accompagnement; à améliorer l'accès à des services de qualité et abordables en matière de garde d'enfants;
5. à poursuivre les efforts visant à améliorer l'accès des PME au financement bancaire et non bancaire; à veiller au bon fonctionnement de la Business Bank et à soutenir une présence accrue de banques concurrentes;
6. à donner une suite au plan d'infrastructure nationale en augmentant la prévisibilité des processus de planification et en garantissant la clarté des engagements de financement; à veiller à la transparence et au respect de l'obligation de rendre compte en communiquant en temps utile des informations cohérentes sur l'exécution du plan.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*