RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 11 juillet 2017

concernant le programme national de réforme de l'Irlande pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Irlande pour 2017

(2017/C 261/07)

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 5, 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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2017 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Irlande est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 21 mars 2017, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro») ([3]).

(2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Irlande devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-dessous.

(3) Le rapport 2017 pour l'Irlande a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par l'Irlande dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi réalisé en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 22 février 2017.

(4) L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que l'Irlande connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, ces déséquilibres sont caractérisés par un endettement extérieur, public et privé important (aussi bien des ménages que des sociétés non financières), qui rend l'Irlande vulnérable aux chocs. Les banques sont toujours confrontées à un niveau élevé de prêts improductifs mais sont suffisamment capitalisées et leur rentabilité, même si elle reste faible, s'améliore progressivement. Les prix des logements sont en hausse et les contraintes pesant sur l'offre

([1]) JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 92 du 24.3.2017, p. 1.

subsistent. L'endettement des sociétés non financières a régressé au cours de l'année 2015, mais demeure supérieur au niveau d'endettement enregistré à la fin de 2014. L'endettement des ménages a connu une baisse en 2015 et la dette publique suit une trajectoire résolument descendante. La position extérieure globale nette négative de l'Irlande s'était rapidement dégradée avant 2015 mais la tendance s'est ensuite inversée, en partie en raison d'un changement de niveau intervenu en 2015. La viabilité extérieure des secteurs nationaux ne semble toutefois pas être menacée. Le volume de prêts improductifs a diminué au cours de l'année écoulée mais le rythme de réduction a quelque peu ralenti vers la fin de 2016. Les prix de l'immobilier ont continué à grimper en 2015, mais il n'existe pour l'instant aucun élément de preuve tangible indiquant une surévaluation. Des actions ont été menées ces dernières années pour corriger tous les déséquilibres mis en évidence, y compris dans le secteur bancaire (amélioration du cadre réglementaire, adoption de mesures visant à remédier au niveau élevé de prêts improductifs). Le gouvernement a pris plusieurs mesures pour résoudre le problème de l'offre insuffisante sur le marché du logement, mais il faudra du temps pour qu'elles produisent les effets escomptés.

(5) L'Irlande a présenté son programme national de réforme pour 2017 le 13 avril 2017 et son programme de stabilité pour 2017 le 2 mai 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(6) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil ([1]), lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés, et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait ladite disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des fonds ESI et une bonne gouvernance économique.

(7) L'Irlande relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2017, le gouvernement prévoit que le déficit nominal devrait légèrement diminuer pour s'établir à 0,4 % du PIB en 2017 et continuer ensuite à baisser progressivement avant de faire place à un excédent de 1,0 % du PIB en 2021. L'objectif budgétaire à moyen terme — un déficit structurel de 0,5 % du PIB — devrait être atteint à partir de 2018. Selon le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait baisser à 72,9 % en 2017 et poursuivre son repli pour s'établir à 65,2 % en 2020. Le scénario macroéconomique sur lequel reposent ces projections budgétaires est plausible. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2018 n'ont pas été suffisamment précisées.

(8) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé à l'Irlande de procéder à un ajustement budgétaire annuel de 0,6 % du PIB en vue d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme en 2017. D'après les prévisions du printemps 2017 de la Commission, l'Irlande risque d'enregistrer un écart important par rapport à l'ajustement budgétaire recommandé au cours des années 2016 et 2017 cumulées.

(9) En 2018, compte tenu de sa situation budgétaire et, en particulier, du niveau de sa dette, l'Irlande devrait procéder à un autre ajustement pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB. Conformément à la matrice d'ajustement communément admise au titre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement devrait prendre la forme d'un taux requis de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ([2]) qui n'excède pas 2,4 % en 2018. Cela correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Le critère des dépenses reflète un ajustement visant à corriger une distorsion du taux de référence à dix ans de la croissance potentielle en raison de la progression exceptionnellement forte de la croissance du PIB réel en 2015. Conformément à l'approche adoptée par les autorités irlandaises dans leurs calculs du budget 2017, la Commission a utilisé la moyenne des taux de croissance potentielle en 2014 et 2016. Si les politiques restent inchangées, l'Irlande

([1]) Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

([2]) Les dépenses publiques 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 une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes au titre de la loi sont prises en compte. Les mesures ponctuelles en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses sont compensées.

risque de s'écarter légèrement du niveau requis au cours des années 2017 et 2018 cumulées. Parallèlement, l'Irlande devrait respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2017 et en 2018. Dans l'ensemble, le Conseil estime que des mesures supplémentaires seront nécessaires, notamment en 2017, pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Compte tenu de la conjoncture actuelle de l'Irlande et des risques extérieurs accrus, il serait prudent d'utiliser des recettes exceptionnelles pour réduire davantage le ratio de la dette publique. Toutefois, comme le prévoit le règlement (CE) n° 1466/97, l'évaluation des plans et résultats budgétaires devrait prendre en considération de l'équilibre budgétaire de l'État membre au regard de la conjoncture. Comme l'a rappelé la communication de la Commission accompagnant ces recommandations par pays, l'évaluation du projet de plan budgétaire pour 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devront tenir dûment compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation de la politique budgétaire qui contribue à la fois au renforcement de la reprise en cours et au maintien de la viabilité des finances publiques de l'Irlande. Dans ce contexte, le Conseil relève que la Commission entend procéder à une évaluation globale conformément au règlement (CE) n° 1466/97, en tenant notamment compte de la situation conjoncturelle de l'Irlande.

(10) Même si la reprise économique est solide et que la production devrait croître à un rythme soutenu au cours des années à venir, les perspectives sont devenues plus incertaines, exposant les finances publiques encore fragiles à des risques. Par conséquent, il y a lieu de redoubler les efforts pour accroître la résilience des recettes aux fluctuations économiques et aux chocs. À cette fin, la proposition d'introduire un Fonds pour les mauvais jours devrait être présentée et la dépendance à l'égard de sources de recettes fortement concentrées et volatiles devrait être réduite. Une composition équilibrée de différentes sources de recettes fiscales et d'assiettes fiscales élargies permet d'améliorer la stabilité des recettes face à la volatilité de l'économie. Les efforts visant à élargir l'assiette fiscale ont cependant été limités ces dernières années et les mesures fiscales prises récemment ont surtout porté sur des réductions et allègements. L'évaluation systématique annoncée des coûts et des avantages des taux réduits de TVA, qui s'appliquent à une large catégorie de ventes, est en cours. La taxation récurrente des biens immobiliers est considérée comme l'une des sources de recettes les plus propices à la croissance. Les recettes irlandaises découlant des biens immeubles ne représentaient toutefois que 1,0 % du PIB en 2014, contre une moyenne de l'Union de 1,6 %. Une indexation progressive des valeurs immobilières permettrait de lisser le profil fiscal des biens immobiliers locaux en empêchant une hausse soudaine des charges fiscales lorsque les biens immobiliers seront réévalués en 2019. Les différences en matière de taxation du gazole et de l'essence destinés aux usagers de la route ne se justifient pas sur le plan environnemental.

(11) Auparavant, les réexamens complets des dépenses se concentraient essentiellement sur la réduction des dépenses publiques en vue d'atteindre les objectifs budgétaires généraux. On ne procédait guère à une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des programmes de dépenses, ce qui a en définitive affaibli la fiabilité des projets de dépenses pluriannuels. Un réexamen des dépenses bien conçu, conforme aux principes communs de l'Eurogroupe, permettrait de mieux contrôler les dépenses et de dégager des ressources pour les investissements publics plus que nécessaires pour stimuler la croissance. Le réexamen des dépenses devrait en particulier remédier au problème du rapport coût-efficacité du secteur de la santé. L'Irlande a instauré quelques mesures importantes en matière d'efficience, telles qu'un accord visant à réduire les coûts conclu avec l'industrie pharmaceutique, un système de gestion financière, la santé en ligne et le financement par activité. Il est toutefois possible d'en faire plus, par exemple en renforçant le rôle des soins primaires en tant que moyen pour délester les hôpitaux surchargés d'Irlande. Les mesures pour parvenir à un service unitaire de soins de santé universel sont fragmentées et ne disposent pas d'une vision globale.

(12) Encourager une croissance durable et inclusive qui profite à tous les groupes de la société reste un défi. Le taux de chômage était inférieur à la moyenne de l'Union et s'établissait à 6,4 % en avril 2017. Cependant, le faible niveau d'intensité de travail des ménages laisse craindre que certaines personnes restent à la traîne alors que la reprise se poursuit. De 2013 à 2015, le pourcentage de la population vivant dans des ménages à faible ou très faible intensité de travail a diminué de 15 %; le taux de chômage global pour la même période a régressé de 28 %. Dans l'ensemble, le régime de protection sociale a bien fonctionné pour contenir la pauvreté et les inégalités et l'Irlande a pris des mesures pour stimuler l'emploi en supprimant progressivement les indemnités et les prestations complémentaires. Toutefois, des obstacles à une croissance inclusive subsistent. Les disparités entre les taux d'emplois, des travailleurs peu, moyennement et très qualifiés figurent parmi les plus marquées au sein de l'Union. Des inadéquations de compétences et des pénuries de main-d'œuvre qualifiée sont apparues dans certains domaines, tandis que les possibilités de mise à niveau des compétences et de requalification sont insuffisantes. Les enjeux du marché du travail et les défis sociaux montrent l'importance d'une approche intégrée de la formation et de l'activation du marché du travail pour les personnes qui en sont les plus éloignées. De plus, des inquiétudes persistent en ce qui concerne la qualité des services de garde d'enfants, et notamment la disponibilité de services à temps plein. En pourcentage des salaires, les frais nets de garde d'enfants en Irlande sont parmi les plus élevés de l'Union. La disponibilité et le coût des services de garde d'enfants à temps plein de qualité entravent la participation des femmes au marché du travail et compromettent les efforts déployés pour réduire la pauvreté infantile, qui a enregistré une légère baisse mais reste au-dessus de la moyenne de l'Union.

(13) Les besoins en matière d'infrastructures devraient être pris en considération afin de favoriser une croissance durable et équilibrée. La crise économique a entraîné un changement dans la composition des dépenses des administrations publiques, qui sont passées des dépenses d'investissement à des dépenses courantes. Des années d'investissements publics en forte baisse ont eu une incidence négative sur la qualité et l'adéquation des infrastructures. Le changement intervenu dans les dépenses publiques a aussi eu des répercussions sur le soutien du secteur public en faveur de la recherche et du développement, ce qui pourrait avoir des conséquences sur la compétitivité des PME. L'Irlande arrive en 25e position au niveau de l'Union en ce qui concerne les investissements publics dans la recherche et le développement exprimés sous la forme d'un pourcentage du PIB. Les lacunes les plus graves en matière d'infrastructures sont constatées dans le domaine des transports, des services liés à l'eau et du logement. La demande de logements neufs dépasse actuellement de beaucoup l'offre dans les principales zones urbaines du pays. En conséquence, le niveau des loyers et des prix de l'immobilier résidentiel continue de croître rapidement, ce qui s'est traduit récemment par une forte hausse de l'exclusion en matière de logement et du sans-abrisme. L'existence d'une surévaluation n'est actuellement pas démontrée, mais les contraintes qui limitent l'offre de logements pourraient poser des risques macrofinanciers si elles ne sont pas résolues. Un plan d'aménagement mis en place de façon cohérente et en temps utile permettrait de fournir de nouveaux logements dans les zones appropriées.

(14) L'économie irlandaise est scindée entre les entreprises irlandaises qui sont pour la plupart des PME et les grandes sociétés multinationales exerçant leurs activités en Irlande. Les liens entre les sociétés multinationales et les entreprises irlandaises restent limités. Leurs résultats et profils d'exportation sont très différents, tandis que l'écart de productivité entre celles-ci s'agrandit. Les entreprises irlandaises présentent un profil d'exportation plus faible que les multinationales établies en Irlande. Leurs exportations sont fortement concentrées par secteur et destination, les rendant plus vulnérables aux chocs. Des investissements dans l'innovation favoriseraient le potentiel de productivité et d'exportation des entreprises irlandaises à un moment où la diversification des exportations et des destinations d'exportation pourrait contribuer à la stabilisation de leurs résultats. Les dépenses publiques en matière de recherche et de développement restent faibles. La pleine en œuvre des mesures visant à accroître ces dépenses, et notamment les mesures visant à soutenir la capacité d'innovation des PME, nécessite que soient à nouveau réalisés des investissements soutenus. Pour stimuler l'innovation des PME, les politiques en la matière pourraient être rééquilibrées pour favoriser des formes de financement plus directes. Le soutien du gouvernement en faveur de la recherche et du développement des entreprises repose de plus en plus sur les crédits d'impôt-recherche. Des combinaisons de politiques plus ciblées, assorties d'un financement plus direct, pourraient mieux répondre aux besoins des jeunes entreprises innovantes irlandaises et exploiter les possibilités découlant de la grande puissance d'investissement des sociétés multinationales. Cette approche contribuerait à faciliter l'accès aux chaînes de valeur mondiales et à accélérer la diffusion des connaissances.

(15) Dans un environnement caractérisé par des incertitudes extérieures accrues, il est important de réduire encore davantage les prêts improductifs afin d'assurer la stabilité du secteur financier. Bien que des progrès aient été accomplis, les ratios élevés de prêts improductifs restent un frein à la rentabilité des banques et un obstacle à la reprise économique complète des ménages et des entreprises. Le désendettement des ménages et des entreprises nationales se poursuit, mais leur niveau d'endettement demeure l'un des plus élevés de l'Union, s'établissant à 276,8 % du PIB (septembre 2016). Le niveau élevé d'endettement des entreprises peut empêcher les entreprises d'emprunter à des fins d'investissement, ce qui ensuite limite également la capacité des banques à améliorer leur rentabilité.

(16) Selon la Banque centrale d'Irlande, le ratio moyen de prêts improductifs des banques nationales irlandaises était de 14,2 % en septembre 2016. Celui-ci se situe donc bien au-dessus de la moyenne de l'Union qui s'établit à 5,3 %. En septembre 2016, le niveau des prêts improductifs des banques nationales irlandaises avait diminué de 12,7 milliards EUR ou 32,7 % en glissement annuel. Le rythme de règlement des arriérés a quelque peu ralenti étant donné que les arriérés à long terme restant dus sont aussi les plus difficiles à restructurer. Il convient de tirer parti de la dynamique engagée: la restructuration des arriérés devrait être viable à long terme et différentes formes de réduction de la dette doivent être envisagées. 14 % des encours de prêts hypothécaires étaient en retard de remboursement à la fin du mois de septembre 2016, tandis que les arriérés de comptes de plus de deux ans représentaient environ 70 % du solde total des prêts hypothécaires arriérés depuis plus de 90 jours. Les prêts sur immobilier commercial détenus par les banques nationales ainsi que les prêts aux entreprises restent également des sujets de préoccupation, les pourcentages de prêts improductifs s'élevant respectivement à 32,6 % et 11,8 % en septembre 2016. Le recours à des procédures d'insolvabilité personnelle, de faillite, d'«examinership» (protection juridictionnelle conférée aux entreprises en difficulté en vertu de la législation irlandaise) et à l'amiable visant à rétablir la viabilité des ménages et des entreprises reste faible et devrait être davantage encouragé. Après plusieurs retards, la mise en place du registre central des crédits devrait entrer dans sa phase finale. Son achèvement devrait être une priorité étant donné qu'il servira de base à une évaluation appropriée du risque de crédit des emprunteurs et assurera à l'avenir la prudence en matière de prêts.

(17) La mise en œuvre de la loi sur le règlement relatif aux services juridiques de 2015 («loi de 2015») a débuté à la fin de 2016. La mise en œuvre intégrale de la loi de 2015 sera déterminante pour les efforts réalisés par l'Irlande afin d'accroître la concurrence dans ce secteur puisque cette loi permettra aux avocats d'accéder directement à la profession, ainsi que la constitution de groupes d'entreprises sous la forme de cabinets pluridisciplinaires et

l'application en Irlande d'autres modèles économiques utilisés dans d'autres États membres. Les services juridiques indépendants sont utiles à tous les secteurs de l'économie et leur coût a une incidence sur la compétitivité de l'Irlande. Par conséquent, il est primordial que la mise en œuvre de la loi de 2015 s'accompagne de dispositions visant à renforcer la concurrence et à réduire les coûts à l'issue de procédures de consultation publique, ou intègre de telles dispositions dans les prescriptions réglementaires que doit publier l'Autorité de réglementation des services juridiques (Legal Services Regulatory Authority) afin de stimuler la croissance et d'alléger les coûts.

(18) Dans le cadre du Semestre européen 2017, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Irlande, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2017, le programme national de réforme pour 2017 et les suites données aux recommandations adressées à l'Irlande les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Irlande, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union européenne par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2017, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis ([1]).

(20) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2017 et le programme de stabilité pour 2017. Les recommandations émises aux points 1 à 3 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que l'Irlande s'attache, au cours de la période 2017-2018:

1. à poursuivre des efforts budgétaires importants en 2018 conformément aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance; à utiliser les éventuelles recettes exceptionnelles imputables à une conjoncture économique et financière solide, y compris le produit des ventes d'actifs, pour accélérer la diminution du ratio de la dette publique; à limiter la portée et le volume des dépenses fiscales et à élargir l'assiette fiscale;

2. à mieux cibler les dépenses publiques, en accordant la priorité aux investissements publics dans les transports, les services liés à l'eau et l'innovation, en particulier en faveur des PME; à améliorer les infrastructures sociales, y compris les logements sociaux et les services de garde d'enfants de qualité; à présenter un ensemble intégré de politiques d'activation afin d'accroître les perspectives d'emploi des personnes peu qualifiées et à remédier au faible niveau d'intensité de travail des ménages;

3. à encourager une réduction continue et plus durable des prêts improductifs par l'intermédiaire de stratégies visant à y remédier, qui incluent l'abandon de créances pour les entreprises et les ménages viables, en mettant l'accent sur le règlement des arriérés à long terme.

Fait à Bruxelles, le 11 juillet 2017.

Par le Conseil

Le président

T. TÕNISTE

([1]) Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.