COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 528 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

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) nº 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) nº 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. Cette stratégie tient dûment 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) nº 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 de son retrait de l'Union européenne le 31 janvier 2020 et de l'entrée en vigueur de l'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 1er juillet 2020 par l'Union européenne 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.

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

(3) Le rapport 2020 pour le Royaume-Uni[3] a été publié le 26 février 2020. Il évaluait les progrès réalisés par le Royaume-Uni dans la mise en œuvre des recommandations le concernant adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019[4], les suites qu'il avait données aux recommandations le concernant adoptées les années précédentes et ses avancées dans la réalisation de ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.

(4) Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a officiellement déclaré que la diffusion de la COVID-19 constituait une pandémie. Il s'agit d'une urgence de santé publique grave pour les citoyens, les sociétés et les économies, qui 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 touche durement divers secteurs. Elle menace l'emploi des personnes, leurs revenus et l'activité des entreprises. Elle a provoqué un choc économique majeur, qui a déjà de graves répercussions dans l'Union européenne. Le 13 mars 2020, la Commission a adopté une communication[5] appelant à une réaction économique coordonnée face à la crise, qui associe 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. Elles devraient 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[6]. La clause, telle qu'elle est prévue 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) nº 1466/97 et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission partageait avec le Conseil son point de vue selon lequel, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions actuelles permettaient l'activation de la clause dérogatoire générale. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission. 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 autorise les États membres à 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, renforcer la résilience des systèmes de santé nationaux, atténuer les conséquences socio-économiques par des mesures de soutien aux entreprises et aux

---

3 SWD(2020) 527 final.
4 JO C 301 du 5.9.2019, p. 117.
5 COM(2020) 112 final.
6 COM(2020) 123 final.

ménages et offrir des conditions sanitaires et de sécurité 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, l'Union et ses États membres devraient travailler ensemble à préparer les mesures nécessaires pour revenir à un fonctionnement normal de nos sociétés et de nos économies et à une croissance durable, intégrant notamment la transition écologique et la transformation numérique et tirant tous les enseignements de la crise.

(8) La crise liée à la COVID-19 a mis en lumière la flexibilité qu'offre le marché unique lorsqu'il faut s'adapter à des situations extraordinaires. Toutefois, afin de garantir une transition rapide et sans encombre vers la reprise et la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs, il conviendra de mettre fin aux mesures exceptionnelles qui empêchent le fonctionnement normal du marché unique dès qu'elles ne seront plus indispensables. La crise actuelle a mis en évidence la nécessité de disposer de plans de préparation aux crises dans le secteur de la santé, qui prévoient notamment l'amélioration des stratégies d'achat, la diversification des chaînes d'approvisionnement et la constitution de réserves stratégiques de fournitures essentielles. Il s'agit là d'éléments essentiels pour l'élaboration de plans plus vastes de préparation aux crises.

(9) Il est probable que les conséquences socio-économiques de la pandémie se répartissent inéquitablement selon 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 politiques ciblées.

(10) Le 30 avril 2020, le Royaume-Uni a présenté son programme national de réforme pour 2020 et, le 7 mai 2020, son programme de convergence pour 2020. Compte tenu de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués simultanément.

(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[7] ne dépasse pas 1,6 % sur la période 2019-2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. L'évaluation globale de la Commission confirme un risque d'écart important par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement en direction 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 que le solde nominal va se détériorer, passant 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. Selon le programme de convergence pour 2019-2020, après avoir diminué pour s'établir à 83,2 % en 2019-2020, le ratio de la dette publique au PIB devrait poursuivre sa décrue

[7] 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 exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

jusqu'à 82,9 % en 2020-2021. 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. Les perspectives macroéconomiques et budgétaires sont entachées d'un haut degré d'incertitude du fait de la pandémie.

(13) En réponse à celle-ci, le Royaume-Uni a adopté des mesures budgétaires pour contenir sa propagation, accroître la capacité de son système de santé et soulager les personnes et les 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 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. Le Royaume-Uni a, en outre, annoncé des mesures qui, tout en n'ayant pas d'incidence budgétaire directe, contribueront à soutenir la trésorerie des entreprises, dont des garanties de prêts à hauteur de 16 % du PIB environ. La pleine mise en œuvre de ces mesures, puis un recentrage des politiques budgétaires sur l'objectif de positions budgétaires prudentes à moyen terme lorsque les conditions économiques le permettront, contribueront à préserver la viabilité budgétaire à moyen terme.

(14) Les prévisions du printemps 2020 de la Commission annoncent, dans l'hypothèse de politiques inchangées, que le solde des administrations publiques du Royaume-Uni s'établira à -10,7 % du PIB en 2020-2021 et à -6,2 % en 2021-2022. Le ratio de la dette publique au PIB devrait atteindre 102,5 % en 2020-2021 et 100,2 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le programme de convergence ne tient pas compte de l'impact de la pandémie de COVI-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, projetant que le Royaume-Uni violerait en 2020-2021 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité pour le déficit, la Commission a publié un rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité. Dans l'ensemble, l'analyse suggère que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) nº 1467/1997, n'est pas respecté.

(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 (équivalent à 5,5 % du PIB), à quoi il faudra ajouter 330 milliards de GBP (équivalent 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 du «crédit universel» 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.

(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 sur les impôts fonciers commerciaux de certains secteurs, un report des paiements de 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. Le degré de résilience du secteur bancaire doit toutefois être pris en considération dans la conception et 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 ventilateurs, 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 et, 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'amoindrir le fort effet de réduction de la pauvreté qu'avait le système socio-fiscal britannique. Il serait possible de renforcer le soutien aux plus vulnérables, et notamment aux enfants pauvres, à plus forte raison parce 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. Cette situation devrait perdurer et pourrait même s'aggraver dans le contexte de la crise de la COVID-19. L'actuelle pandémie pose également d'importants défis aux systèmes d'éducation et de formation du Royaume-Uni, du fait, notamment, de l'enseignement à distance et de 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) Pour favoriser la reprise économique, il sera important de mettre en œuvre, le plus rapidement possible et en priorité, les projets matures d'investissement public et d'encourager l'investissement privé, notamment 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 des 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 des 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, de nombreuses difficultés qui traversent toute l'économie 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 ferré 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 présentes recommandations 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 adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019 envisageaient également des réformes essentielles pour surmonter les difficultés structurelles à moyen et long terme. Ces recommandations restent

d'actualité 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. Les États membres ont fait le point sur les progrès accomplis sur la voie des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies dans leurs programmes nationaux de réforme pour 2020. En veillant à la mise en œuvre intégrale des recommandations ci-dessous, le Royaume-Uni contribuera à des avancées vers la réalisation des ODD et à l'effort commun visant à garantir une durabilité compétitive de l'Union.

(24) Dans le contexte du Semestre européen 2020, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Royaume-Uni, qu'elle a publiée dans son rapport 2020 sur ce pays[8]. Elle a également évalué le programme de convergence du Royaume-Uni pour 2020, son programme national de réforme pour 2020, ainsi que les suites qu'il a données aux recommandations qui lui avaient été adressées les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable au Royaume-Uni, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(25) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2020, et son avis[9] est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant ci-dessous au point 1,

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

1. conformément à la clause dérogatoire générale, à prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser ensuite la reprise; lorsque les conditions économiques le permettront, à conduire des politiques budgétaires lui permettant d'atteindre des positions budgétaires prudentes à moyen terme et de garantir la soutenabilité de sa dette, tout en favorisant l'investissement; à accroître la résilience de son 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;

[8] SWD(2020) 527 final.

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

3. à favoriser l'innovation et à soutenir le développement du capital humain; à mettre en œuvre, le plus rapidement possible et en priorité, les projets matures d'investissement public et à encourager l'investissement privé, afin de favoriser la reprise économique; à centrer les investissements sur la transition verte et numérique et, en particulier, sur le logement, la production et la consommation propres et efficaces d'énergie, les infrastructures de transport durables et les réseaux à haut débit.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président