COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Irlande pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Irlande pour 2015

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Irlande pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Irlande pour 2015

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[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

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,

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2015) 258.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États 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 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Irlande pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de l'Irlande pour 2014. Le 28 novembre 2014, conformément au règlement (UE) n° 473/2013[5], la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de l'Irlande pour 2015[6].

(4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[7], qui marque le lancement du semestre européen 2015 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'alerte[8], dans lequel l'Irlande était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités consistant à stimuler l'investissement, à accélérer les réformes structurelles et à procéder à un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.

(6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour l'Irlande[9]. Elle y évaluait les avancées réalisées par l'Irlande dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Ce rapport contient également les résultats du bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que l'Irlande connaît des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent un suivi spécifique et l'adoption de mesures décisives. En particulier, ayant clôturé le programme d'assistance financière de l'Union et du FMI en 2013, l'Irlande fait actuellement l'objet d'une surveillance post-programme, ainsi que d'une surveillance dans le cadre du semestre européen. En dépit d'une nette amélioration de ses perspectives économiques, le pays reste exposé à certains risques qu'il convient de continuer à surveiller de près: le fort endettement des secteurs public et privé, les problèmes qu'il reste à résoudre dans le secteur financier, notamment en ce qui concerne la rentabilité des banques, l'ajustement d'un marché du travail marqué par un chômage structurel élevé.

(7) Le 29 avril 2015, l'Irlande a présenté son programme national de réforme pour 2015 et, le 30 avril 2015, son programme de stabilité pour 2015. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) L'Irlande relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Selon le programme de stabilité qu'il a présenté pour 2015, le gouvernement table sur une correction du déficit excessif cette année au plus tard, dans le respect du délai fixé par le Conseil. Il projette ensuite d'atteindre l'objectif à moyen terme, à savoir un budget équilibré en termes structurels, pour 2019 au plus tard. Le gouvernement prévoit de ramener le déficit nominal à 2,3 % du PIB en 2015, puis de dégager un excédent de 0,7 % du PIB en 2019. Selon le programme de stabilité, le ratio de la

5 JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8803 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 27 final.

dette publique au PIB devrait être ramené de 109,7 % en 2014 à 105,0 % du PIB en 2015, puis, par étapes, à 89,4 % en 2019. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est optimiste pour 2015 et plausible pour 2016. Les prévisions du printemps 2015 de la Commission annoncent une correction durable et en temps voulu, c'est-à-dire en 2015 au plus tard, du déficit excessif. D'après les estimations, l'effort budgétaire consenti sur la période 2011-2015 est inférieur à ce qui avait été recommandé, mais le volume de mesures discrétionnaires prises selon le programme et par la suite est, en revanche, conforme aux exigences. Dans l'hypothèse d'une correction durable et en temps voulu de son déficit excessif, comme cela est prévu, l'Irlande relèvera du volet préventif du pacte à compter de 2016. Toutefois, les mesures destinées à faciliter la réalisation des objectifs annoncés en matière de déficit et à soutenir la progression en direction de l'objectif à moyen terme à compter de 2016 ne sont pas suffisamment détaillées. Ainsi, d'après les prévisions du printemps 2015 de la Commission, il semble y avoir un risque d'écart significatif, en 2016, par rapport à l'ajustement requis en direction de l'objectif à moyen terme, et de nouvelles mesures structurelles seront nécessaires cette année-là. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2015 de la Commission, le Conseil est d'avis que le risque existe que l'Irlande ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance

(9) Les réformes fiscales ont contribué à l'assainissement budgétaire, mais il reste de la marge pour réduire les distorsions et pour rendre la fiscalité plus efficiente, plus verte et plus propice à la croissance. L'impôt foncier a été converti en une taxe récurrente, mais dont l'assiette reste encore relativement étroite, puisqu'elle n'inclut pas certains biens immobiliers non résidentiels. La fiscalité du travail manque de simplicité, en raison de la complexité des cotisations sociales. L'assiette des taxes sur la consommation et des taxes environnementales se trouve limitée par l'application de taux réduits et d'exonérations. Ainsi, l'application de taux nuls et de taux réduits en matière de taxe sur la valeur ajoutée rend cette taxe moins efficiente que pour la moyenne de l'UE, et il ne semble pas y avoir d'évaluation systématique de ces dépenses fiscales. Il existe, par ailleurs, de la marge pour accroître l'efficacité des instruments de taxation environnementale et pour supprimer les subventions néfastes pour l'environnement. Les modifications apportées récemment aux règles de domicile fiscal sont les bienvenues, même s'il faudra peut-être du temps pour en mesurer les effets. Des réformes majeures du cadre budgétaire ont été engagées ces dernières années. Les nouvelles règles et procédures instaurées, en particulier le cadre de dépenses à moyen terme, devraient permettre d'éviter les politiques budgétaires procycliques et sont essentielles pour garantir la viabilité des finances publiques. Toutefois, en vertu des règles actuelles, le gouvernement dispose d'un très large pouvoir discrétionnaire pour relever les plafonds de dépenses au-delà d'imprévus prédéfinis, ce qui fragilise les plans budgétaires à moyen terme.

(10) Les dépenses publiques de santé sont relativement élevées, alors même que les indicateurs de l'état de santé de la population ne sont généralement pas meilleurs que pour le reste de l'Union européenne. Des gains d'efficience ont été réalisés au cours des dernières années. Toutefois, le système de santé devrait faire l'objet de réformes structurelles plus approfondies pour contenir l'augmentation attendue des coûts et maintenir une bonne situation sanitaire dans un contexte de vieillissement démographique. L'Irlande prévoit d'instaurer, à moyen terme, un régime d'assurance maladie universelle à un pilier et met actuellement en œuvre des réformes dans le cadre de sa stratégie sur la santé de demain (Future Health Strategy). L'instauration

de l'assurance maladie universelle se fait par étapes, ces étapes intermédiaires visant à répondre à certains des besoins les plus pressants et à améliorer l'efficacité par rapport au coût. Celle-ci pourrait sensiblement s'améliorer avec le déploiement efficace d'outils de santé en ligne, la mise en place d'un financement par activité et l'amélioration des pratiques de prescription. Parallèlement, il serait possible de réduire les dépenses publiques en produits pharmaceutiques, notamment en médicaments sous brevet, dont le niveau est nettement supérieur à la moyenne de l'UE.

(11) L'Irlande compte un pourcentage de population vivant dans des ménages à faible intensité de travail parmi les plus élevés de l'UE. Outre qu'elle est à l'origine de graves problèmes sociaux, cette situation accroît le risque de pauvreté infantile. La faible intensité de travail touchant particulièrement les ménages monoparentaux, la proportion d'enfants vivant dans des ménages à faible intensité de travail est presque trois fois supérieure à la moyenne de l'UE. Une modification du fonctionnement de certaines prestations sociales a permis certains progrès dans la résorption des trappes à inactivité. Cependant, les services de garde d'enfants à temps plein restent limités et chers, ce qui constitue un frein à la participation des femmes et des parents isolés au marché du travail.

(12) Avec l'embellie de l'environnement macroéconomique, la situation globale des PME s'est améliorée, mais leur santé financière est très contrastée: une proportion relativement petite d'entre elles continue à souffrir de problèmes hérités du passé, et c'est essentiellement dans ces entreprises que se concentre la nécessité de poursuivre le désendettement du secteur. La demande de crédit montre également des signes de reprise. Les PME continuent à dépendre fortement des financements bancaires pour leurs investissements, tandis que les sources de financement non bancaires restent relativement peu développées. Alors que la reprise s'accélère et que la demande intérieure repart, les contraintes qui entravent l'offre sont susceptibles de s'accroître, à moins d'un rétablissement adéquat des canaux du crédit et d'une diversification des sources de financement, absolument essentiels pour l'investissement et les perspectives de croissance D'importantes mesures ont été prises pour faciliter l'accès des PME aux financements et leur proposer de nouveaux produits à plus long terme, parmi lesquelles la création de plusieurs dispositifs, dont la Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI) et le Ireland Strategic Investment Fund (ISIF). Toutefois, le démarrage de certains de ces dispositifs a été lent jusqu'à présent, et on ne pourra juger de l'efficacité et de l'impact de la SBCI et de l'ISIF qu'avec l'expérience.

(13) L'Irlande a bien progressé dans la restructuration à la baisse et la recapitalisation de ses banques. Le profil de financement des banques est revenu à la normale, et leur rentabilité continue à s'améliorer. Les problèmes hérités du passé demeurent cependant critiques. Le volume élevé des prêts non productifs ne régresse que lentement et continue à peser sur la capacité des banques à soutenir le redressement économique. Au quatrième trimestre de 2014, ces prêts représentaient 23,2 % du total des prêts des trois principales banques irlandaises, ce qui est l'un des taux les plus élevés de l'UE. Si les banques atteignent toujours leurs objectifs de résorption des arriérés hypothécaires, les arriérés les plus longs (plus de 720 jours) continuent à s'accumuler et ont atteint 9,8 % du solde total des prêts au quatrième trimestre de 2014. La mise en œuvre de solutions de restructuration viables progresse néanmoins; en avril, la Banque centrale d'Irlande a imposé aux banques l'obligation de disposer de solutions pour la grande majorité des emprunteurs pour la fin de 2015. Toutefois,

les banques se reposent fortement sur des techniques standard d'automodération impliquant le rééchelonnement des paiements en principal ou en intérêts plutôt qu'une baisse de ces deux types de paiements. En outre, elles recourent toujours largement aux procédures judiciaires comme moyen de persuasion des clients en retard de paiement. La mise en place annoncée d'un registre central des crédits ne progresse que lentement, alors même qu'il s'agit d'un outil essentiel pour améliorer la surveillance, la souscription de crédits et la gestion des risques.

(14) La situation sur le marché du travail connaît une amélioration depuis 2013: la création d'emplois est repartie dans le secteur privé, et le chômage recule régulièrement. Le taux de chômage reste malgré tout élevé, et le chômage de longue durée reste un grave problème. Le risque existe qu'une partie du chômage conjoncturel ne se transforme en chômage structurel, sous l'effet de l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences qui est apparue avec le rééquilibrage de l'économie. Le chômage des jeunes reste beaucoup plus élevé qu'avant la crise. Les réformes visant à activer le marché du travail ont beaucoup progressé ces dernières années, mais des préoccupations subsistent quant à l'efficacité des politiques d'activation et des programmes de formation actuels et quant à la capacité des services de l'emploi à être à la hauteur de l'enjeu. L'initiative JobPath récemment lancée marque une évolution positive, mais son efficacité reste à tester. Dans le passé, le système de formation continue a échoué à dispenser les qualifications dont l'économie telle que rééquilibrée a besoin, et ce n'est que récemment que des réformes ont été engagées.

(15) Le coût des services juridiques reste plus élevé que celui des autres services professionnels et doit encore être aligné sur celui-ci, d'autant plus que les services juridiques sont utiles à tous les secteurs de l'économie et que leur coût a une incidence sur la compétitivité de l'Irlande. La réforme du cadre réglementaire des services juridiques en vue de stimuler la concurrence et de réduire les coûts est un projet de longue date, que les autorités irlandaises se sont engagées à mettre en œuvre. Toutefois, le projet de règlement relatif aux services juridiques, publié en 2011, n'a pas été adopté. En outre, les coûts ne pourront être effectivement réduits que si les dispositions de nature à renforcer la concurrence et à rendre les services juridiques moins onéreux contenues dans le projet de cadre réglementaire sont conservées et intégrées dans les prescriptions réglementaires que doit publier l'Autorité de réglementation des services juridiques (Legal Services Regulatory Authority) en voie d'être instituée. C'est pourquoi la Commission continuera à suivre les progrès réalisés dans ce domaine dans le cadre du semestre européen.

(16) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Irlande, qu'elle a publiée dans son rapport 2015 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que 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 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 4 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Irlande, et les recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous, en particulier, reflètent son avis[10].

(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 et le programme de stabilité de l'Irlande. Ses recommandations, formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011, se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1 et 4 ci-dessous,

(19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. L'Irlande devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que l'Irlande s'attache, au cours de la période 2015-2016:

1. à réaliser une correction durable de son déficit excessif en 2015; à réaliser, en 2016, un ajustement budgétaire en direction de son objectif à moyen terme de 0,6 % du PIB; à tirer profit des recettes inattendues générées par une conjoncture économique et financière meilleure que prévu pour accélérer la réduction du déficit et de la dette; à limiter le pouvoir discrétionnaire existant de relever les plafonds de dépenses au-delà des imprévus spécifiques prédéfinis; à élargir l'assiette fiscale et à revoir les dépenses fiscales, notamment en matière de TVA;

2. à prendre des mesures pour accroître l'efficacité du système de santé par rapport à son coût, notamment en réduisant les dépenses en médicaments sous brevet et en mettant progressivement en place de bonnes pratiques en matière de prescription; à instaurer le financement par activité dans l'ensemble du système de santé;

3. à accroître l'intensité de travail des ménages et à lutter contre le risque de pauvreté infantile, en supprimant progressivement les indemnités et les prestations complémentaires en cas de retour à l'emploi et en améliorant l'accès à des services de garde d'enfants à temps plein à des prix abordables;

4. à achever de mettre au point, pour fin 2015 au plus tard, des solutions de restructuration viables pour la plupart des crédits hypothécaires en retard de remboursement et en renforçant les pouvoirs de contrôle de la Banque centrale d'Irlande; à veiller à la viabilité des solutions de restructuration appliquées aux prêts aux PME en difficulté et aux prêts immobiliers commerciaux en souffrance, en continuant à évaluer les performances des banques par rapport à leurs propres objectifs; à prendre les mesures nécessaires pour disposer d'un registre central des crédits opérationnel au plus tard en 2016.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

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