



Bruxelles, le 18.5.2016
COM(2016) 328 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Irlande pour 2016
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Irlande pour 2016**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Irlande pour 2016

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Irlande pour 2016

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 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 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 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du Semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶, 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

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2016) 328 final.

⁴ P8 TA(2016)0058, P8 TA(2016)0059, et P8 TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

économique de la zone euro⁷. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016. En tant que pays 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 ces recommandations intégralement et en temps utile.

- (2) Le rapport 2016 pour l'Irlande⁸ a été publié le 26 février 2016. Il contient une évaluation des progrès accomplis par l'Irlande en matière de mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 ainsi que des progrès de l'Irlande vers la réalisation de ses objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020. Le rapport contenait également les résultats du bilan approfondi réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi⁹. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que l'Irlande connaît des déséquilibres macroéconomiques. Il est en particulier essentiel de prendre des mesures à l'égard de l'encours élevé des passifs extérieurs nets ainsi que de l'endettement public et privé qui, malgré des améliorations, est source de vulnérabilité.
- (3) Le 29 avril 2016, l'Irlande a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de stabilité pour 2016. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013, 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 cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique¹⁰.
- (5) [À la suite de l'abrogation de la procédure concernant les déficits excessifs, l'Irlande fait l'objet 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 2016, qui repose sur l'hypothèse de politiques inchangées, le gouvernement prévoit que le solde nominal s'améliorera progressivement, pour atteindre un excédent de 0,4 % du PIB en 2018. L'objectif budgétaire à moyen terme révisé – un déficit structurel de 0,5 % du PIB – devrait être réalisé en 2018. Toutefois, la variation annuelle du solde structurel recalculé¹¹ de 0,1 % du PIB en 2016 ne permet pas de réaliser des progrès suffisants vers la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Selon le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait baisser à 88,2 % en 2016 et poursuivre son repli pour s'établir à 85,5 % en 2017. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent ces projections budgétaires est plausible. Toutefois, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SDW(2016) 77 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

¹¹ Le recalcul du solde structurel par la Commission se fonde sur les informations du programme de convergence et sur la méthode commune.

matière de déficit à partir de 2017 n'ont pas été suffisamment précisées. D'après les prévisions du printemps 2016 de la Commission, l'Irlande risque d'enregistrer en 2016 un écart par rapport à l'ajustement budgétaire recommandé, mais devrait s'y conformer en 2017, dans l'hypothèse de politiques inchangées. L'Irlande devrait respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2016 et en 2017. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2016 établies par la Commission, le Conseil est d'avis que l'Irlande respectera globalement les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Néanmoins, des mesures supplémentaires seront nécessaires pour assurer la conformité avec ce pacte en 2016.

- (6) Les efforts visant à élargir l'assiette fiscale ont été limités et les mesures fiscales prises récemment ont surtout porté sur des réductions et allègements. Des progrès supplémentaires devraient être réalisés pour rendre le système fiscal plus efficace et propice à la croissance. Les autorités irlandaises mènent un programme glissant de réexamens des dépenses fiscales, dont les résultats sont publiés dans un rapport annuel. Toutefois, cette procédure de réexamen ne couvre pas les dépenses fiscales liées à la TVA et il reste encore de la marge pour élargir l'assiette d'imposition par des hausses des taxes générant le moins de distorsions.
- (7) Le système de santé reste confronté aux défis majeurs que constituent l'efficacité au regard des coûts, l'égalité d'accès et la viabilité. Les réformes progressent sur certains volets spécifiques, mais les dépenses relatives aux produits pharmaceutiques continuent de peser sur le rapport coût-efficacité, notamment en raison du coût élevé des médicaments à fournisseur unique. La gestion financière et les systèmes d'information restent peu développés et l'inégalité d'accès aux soins primaires continue à poser problème. Pour environ 40 % de la population, l'accès aux services des médecins généralistes est gratuit, tandis que le reste de la population en supporte l'intégralité du coût. Du fait de l'impasse dans laquelle se trouve le modèle d'assurance maladie universelle, des incertitudes entourent la vaste réforme du système de soins de santé.
- (8) Les besoins en matière d'infrastructures devraient être pris en considération afin de favoriser à l'avenir une croissance durable et équilibrée. Après un niveau record de 5,2 % du PIB en 2008, les investissements publics sont tombés à leur niveau le plus bas de 1,8 % du PIB en 2013, avant de remonter légèrement en 2014, où ils étaient encore nettement inférieurs à la moyenne de l'Union. En outre, la crise semble avoir entraîné un changement structurel dans la composition des dépenses des administrations publiques, qui sont passées de dépenses d'investissement à des dépenses courantes. En 2010-2013, les dépenses en capital se sont élevées en moyenne à 4,8 % seulement du total, soit moins de la moitié de la moyenne à long terme enregistrée au cours de la période 1995-2008. Sept années d'investissements publics en forte baisse ont eu une incidence négative sur la qualité et l'adéquation des infrastructures et sur le soutien public aux investissements immatériels. Les secteurs du logement, de l'eau, des transports publics et des capacités en matière d'atténuation des changements climatiques connaissent des faiblesses majeures. 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 dans les zones urbaines a fortement progressé en 2014, avant un ralentissement de cette hausse en 2015. L'existence d'une surévaluation n'est actuellement pas démontrée, mais les contraintes qui pèsent sur le secteur de la construction et sur l'offre de logements, dont certaines sont liées aux infrastructures

publiques, pourraient, si elles ne sont pas levées, être sources de déséquilibres. La réorientation des dépenses de l'État a également affecté le soutien du secteur public à la R&D et à l'innovation qui, en 2014, était inférieur aux niveaux de 2007. Actuellement, l'Irlande se classe en 22^e position dans l'UE pour ce qui est du pourcentage du PIB consacré à la R&D publique, ce qui a des effets négatifs sur la compétitivité des PME.

- (9) Le taux de chômage est tombé sous la moyenne de l'UE et s'élevait à 8,6 % en mars 2016. Cependant, le chômage de longue durée et le faible niveau d'intensité de travail des ménages restent sources de préoccupation. En particulier, le pourcentage des chômeurs de longue durée dans le chômage total demeure élevé: 56,3 % au quatrième trimestre de 2015, contre 48,3 % en moyenne dans l'UE. En 2014 (données comparables les plus récentes), le pourcentage de la population vivant dans des ménages à très faible intensité de travail était le plus élevé de l'Union européenne (21,1 %), les ménages monoparentaux étant les plus représentés dans cette catégorie. Le pourcentage d'enfants (âgés de 0 à 17 ans) exposés à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est tombé à 30,3 % en 2014, mais demeure supérieur à la moyenne européenne (27,8 %). Pour ce qui concerne les ménages monoparentaux, ce chiffre (62,5 % en 2014) dépasse largement la moyenne de l'UE (48,2 %).
- (10) L'Irlande a commencé à déployer le programme intitulé «Jobpath» pour répondre aux besoins des chômeurs de longue durée et met en œuvre une approche d'activation pour encourager les personnes qui en ont la capacité et l'envie à participer plus activement à l'activité économique. Un défi demeure, celui de faire bénéficier des services d'aide à l'emploi ceux qui sont traditionnellement exclus du marché du travail, notamment les personnes handicapées et celles ayant des responsabilités familiales. Dans l'ensemble, le régime de protection sociale a bien fonctionné pour contenir les effets de la crise sur la pauvreté et les inégalités, mais les obstacles à une croissance inclusive subsistent. Certains progrès ont été réalisés en matière de dégressivité des allocations, mais des préoccupations subsistent s'agissant des trappes à inactivité dans lesquelles se trouvent certains ménages. En pourcentage des salaires, les frais nets de garde d'enfants en Irlande sont parmi les plus élevés de l'UE: ils se situent à la deuxième place pour les couples, et à la première pour les parents isolés. Des inquiétudes persistent sur la qualité des services de garde d'enfants. Par exemple, en 2014, le pourcentage de diplômés travaillant dans le secteur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (15 %) est resté bien inférieur au niveau recommandé. Des inadéquations de compétences demeurent et, dans certains secteurs, des pénuries de main-d'œuvre qualifiée apparaissent, tandis que les possibilités de mise à niveau des compétences et de requalification restent insuffisantes; de plus, la diminution des dépenses d'éducation pourrait avoir à l'avenir une incidence négative sur les résultats du système éducatif.
- (11) Le niveau élevé d'endettement du secteur privé s'explique par les problèmes liés aux créances douteuses. À la fin de juin 2015, la dette non consolidée du secteur privé s'établissait à 266,3 % du PIB, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne de la zone euro. Bien que, sous l'effet de la reprise économique et des mesures de restructuration, le ratio de prêts non productifs ait diminué, celui-ci restait, à la fin de 2015, parmi les plus élevés de la zone euro, à plus de 16 % du total des prêts des banques nationales. En outre, 14,7 % des encours de prêts hypothécaires étaient en retard de remboursement à la fin de l'année 2015, tandis que les arriérés de comptes de plus de deux ans représentaient près de 10 % du solde total des prêts

hypothécaires. Les restructurations de crédits hypothécaires sont pour la plupart temporaires, ce qui met en relief le risque d'un nouveau défaut de paiement, surtout en cas de détérioration macroéconomique ou de choc extérieur. Les prêts sur immobilier commercial détenus par les banques nationales ainsi que les prêts aux PME et aux grandes entreprises restent également des sujets de préoccupation, les pourcentages de prêts improductifs s'élevant respectivement à 37,3 % et 13,8 %. La restructuration durable de ces comptes prendra beaucoup plus de temps et exigera des efforts sensiblement plus importants. Les procédures d'insolvabilité personnelle, la faillite, la procédure «examinership» (protection juridictionnelle conférée aux entreprises en difficulté en vertu de la législation irlandaise) et les autres moyens d'effacement partiel de la dette visant à rétablir la viabilité des ménages et des entreprises restent sous-utilisés. La mise en place du registre central des crédits s'est faite lentement, alors même qu'il s'agit d'un instrument essentiel pour soutenir une politique de prêt prudente.

- (12) La loi sur le règlement relatif aux services juridiques de 2015 a été promulguée, mais des concessions ont été faites aux professions juridiques à un stade avancé de la procédure, réduisant considérablement l'ambition initiale de la réforme. La mise en œuvre du nouveau cadre ne fait que commencer et il est trop tôt pour avoir la certitude que cela stimulera la concurrence et réduira les coûts. Les services juridiques sont utiles à tous les secteurs de l'économie et leur coût a une incidence sur la compétitivité de l'Irlande. Les coûts ne pourront être effectivement abaissés 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 transposées dans la loi à la suite de procédures de consultation publique ou intégrées dans les prescriptions réglementaires que doit publier l'Autorité de réglementation des services juridiques (Legal Services Regulatory Authority).
- (13) 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 2016 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 non seulement tenu compte de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable, 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 3 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du Semestre européen.
- (14) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹².
- (15) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de l'Irlande et son programme de stabilité. Les recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011.

¹² Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

RECOMMANDE que l'Irlande s'attache, au cours de la période 2016-2017:

1. après avoir corrigé son déficit excessif, à réaliser, en 2016 et en 2017, un ajustement budgétaire annuel de 0,6 % du PIB en vue d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme; à tirer profit des recettes inattendues générées par une conjoncture économique et financière solide, ainsi que par les ventes d'actifs, pour accélérer la réduction de la dette; à réduire la vulnérabilité aux fluctuations et aux chocs économiques, au moyen, entre autres, d'un élargissement de l'assiette fiscale; à augmenter le niveau de qualité des dépenses, en particulier en améliorant l'efficacité des soins de santé au regard de leurs coûts et en accordant la priorité aux dépenses publiques en capital dans la R&D et les infrastructures publiques, notamment les transports, les services liés à l'eau et le logement;
2. à élargir et accélérer la mise en œuvre de politiques d'activation en vue d'accroître l'intensité de travail des ménages et de lutter contre le risque de pauvreté infantile; à prendre des mesures pour encourager l'emploi en supprimant progressivement les indemnités et les prestations complémentaires; à améliorer l'offre, à des prix abordables, de structures de garde d'enfants à temps plein;
3. à achever de mettre au point des solutions de restructuration durables pour diminuer le nombre de prêts improductifs, pour garantir la soutenabilité de la dette des ménages et pour encourager les prêteurs à réduire la dette d'entreprises trop endettées mais viables; à accélérer l'introduction progressive d'un registre central des crédits pleinement opérationnel englobant toutes les catégories de créanciers et débiteurs.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*