



Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 557 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Royaume-Uni

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne**

RAPPORT DE LA COMMISSION

Royaume-Uni

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. Cette clause, instaurée 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) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition que cela ne mette pas en danger 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 permet aux États membres de 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 cadre du pacte.

Selon les prévisions de la Commission du printemps 2020, le déficit public du Royaume-Uni¹ s'établirait à 2,5 % du PIB pour l'exercice 2019-2020, tandis que la dette publique s'élèverait à 85,2 %. Toutefois, les chiffres définitifs du déficit et de la dette des administrations publiques pour 2019-2020 ne seront disponibles qu'à l'automne 2020. Selon les prévisions de la Commission, le déficit du Royaume-Uni atteindrait 10,7 % du PIB en 2020-2021, et la dette se monterait à 102,5 % du PIB. Tous les éléments disponibles, y compris les déclarations des autorités nationales sur l'ampleur de la réaction de la politique budgétaire à la grave récession économique associée à la pandémie de COVID-19, laissent présager pour

¹ Le Royaume-Uni s'est retiré de l'Union européenne le 1er février 2020. L'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 29 du 31.1.2020, p. 7) est entré en vigueur le 1^{er} février 2020, date à laquelle le Royaume-Uni s'est retiré de l'UE. Il prévoit une période de transition pendant laquelle le droit de l'Union, à quelques exceptions près, est applicable au Royaume-Uni et sur son territoire. Conformément au droit de l'Union qui lui est applicable durant la période de transition, le Royaume-Uni est traité comme un État membre de l'UE, mais ne participe pas à la prise de décision et à l'élaboration des décisions de l'UE.

2020-2021 et 2021-2022 un déficit nettement supérieur au seuil de 3 % du PIB. Dans sa lettre du 7 mai 2020, la Commission a demandé au Royaume-Uni de lui fournir des informations actualisées sur l'ampleur estimée du déficit en 2020-2021. Le Royaume-Uni n'a cependant pas fourni la clarification demandée, mais renvoyé au scénario COVID-19 de l'Office pour la responsabilité budgétaire (*Office for Budget Responsibility*), qui prévoit pour 2020-2021 un déficit nettement supérieur à 3 %. Compte tenu de ces facteurs, la Commission considère sa prévision actuelle, à savoir un déficit de 10,7 % du PIB en 2020-2021, comme un élément à première vue suffisamment probant pour conclure à un déficit excessif au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), du traité.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport, qui analyse le respect par le Royaume-Uni des critères de déficit et de dette prévus par le traité. Il tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020 COM	2020-2021 COM	2021-2022 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-2,8	-2,7	-1,8	-2,5	-10,7	-6,2
Critère de la dette	Dette publique brute	85,2	84,6	84,2	85,2	102,5	100,2

Remarque: Source: Eurostat, prévisions de la Commission du printemps 2020

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon les prévisions de la Commission du printemps 2020, le déficit public du Royaume-Uni pour 2020-2021 devrait atteindre 10,7 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement de la valeur de référence du traité prévu pour 2020-2021 est exceptionnel, car il résulte d'une grave récession économique. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent en effet une contraction du PIB réel de 8,3 % en 2020.

Le dépassement de la valeur de référence du traité annoncé par les prévisions de la Commission du printemps 2020 n'est pas temporaire, d'après ces mêmes prévisions, selon lesquelles le déficit restera supérieur à 3 % du PIB en 2021-2022.

En résumé, le déficit prévu pour 2020-2021 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement prévu est considéré comme exceptionnel, et n'est pas considéré comme temporaire, au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. Tous les éléments disponibles, y compris les déclarations des autorités nationales sur l'ampleur de la réaction de la politique budgétaire à la grave récession économique associée à la pandémie de COVID-19, laissent présager pour 2020-2021 et 2021-2022 un déficit nettement supérieur au seuil de 3 % du PIB. Dans sa lettre du 7 mai 2020, la Commission a demandé au Royaume-Uni de lui fournir des informations actualisées sur l'ampleur estimée du déficit en 2020-2021. Le Royaume-Uni n'a cependant pas fourni la clarification demandée, mais renvoyé au scénario COVID-19 de l'Office pour la

responsabilité budgétaire (*Office for Budget Responsibility*), qui prévoit pour 2020-2021 un déficit nettement supérieur à 3 %. Compte tenu de ces facteurs, la Commission considère sa prévision actuelle, à savoir un déficit de 10,7 % du PIB en 2020-2021, comme un élément à première vue suffisamment probant pour conclure à un déficit excessif au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), du traité. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

3. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte. Conformément à l'article 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit, étant donné que le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter (que le déficit reste proche de la valeur de référence et que son dépassement par rapport à celle-ci soit temporaire) n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte aux étapes menant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif selon le critère du déficit pour le Royaume-Uni.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire fondamental à prendre en considération pour l'année 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également mené à l'activation de la clause dérogatoire générale.

3.1. Pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée non seulement de la pandémie, mais aussi des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les pays ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Conjuguées à la chute de l'activité économique, ces mesures contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

3.2 Situation économique à moyen terme

Selon les prévisions de la Commission du printemps 2020, le PIB réel du Royaume-Uni devrait fortement se contracter au premier semestre 2020. Les mesures de confinement prises fin mars pour contenir la propagation de la COVID-19 ont entraîné une contraction brutale de l'activité économique dans de nombreux secteurs. L'assouplissement de ces mesures devrait permettre un début de reprise de l'économie. Dans l'ensemble, le PIB réel du Royaume-Uni devrait se réduire de 8,3 % en 2020. Cela constitue une circonstance atténuante à prendre en considération dans l'évaluation du respect par le Royaume-Uni du critère de la dette en 2020.

Les perspectives macroéconomiques sont marquées par un degré exceptionnel d'incertitude. Si les hypothèses concernant la durée de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement devaient évoluer, les perspectives s'en trouveraient sensiblement modifiées.

3.3 Position budgétaire à moyen terme

Le 13 juillet 2018, le Royaume-Uni a reçu la recommandation de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, (ci-après dénommé «critère des dépenses»), ne dépasse pas 1,6 % en 2019-20, ce qui correspond à un ajustement structurel de 0,6 % du PIB². L'évaluation globale indique un risque d'écart important par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement en direction de l'objectif à moyen terme en 2019-2020, ainsi que sur les exercices 2018-2019 et 2019-2020 pris en bloc. Une évaluation finale ne sera toutefois possible qu'à l'automne 2020, lorsque les chiffres définitifs pour 2019-2020 seront disponibles.

À moyen terme, d'après les prévisions de la Commission du printemps 2020, le déficit public devrait nettement se creuser. Cela est dû à l'effet conjugué de la récession économique attendue et de plusieurs mesures budgétaires annoncées par le gouvernement britannique pour parer aux conséquences de la COVID-19, telles que des mesures de soutien aux salariés et aux travailleurs indépendants, des aides aux entreprises et une augmentation des dépenses de protection sociale. Le déficit public devrait atteindre 10,7 % en 2020-2021, avant de retomber à 6,2 % en 2021-2022. La dette publique devrait passer de 85,2 % du PIB en 2019-2020 à 102,5 % en 2020-2021, avant de se réduire légèrement pour s'établir à 100,2 % en 2021-2022.

Ces prévisions sont sujettes à un degré d'incertitude élevé. Par exemple, le coût des mesures budgétaires dépend de leur degré d'utilisation et de la durée des mesures de confinement. Une modification des perspectives macroéconomiques aurait aussi d'importantes répercussions sur les perspectives budgétaires.

3.4 Situation de la dette publique à moyen terme

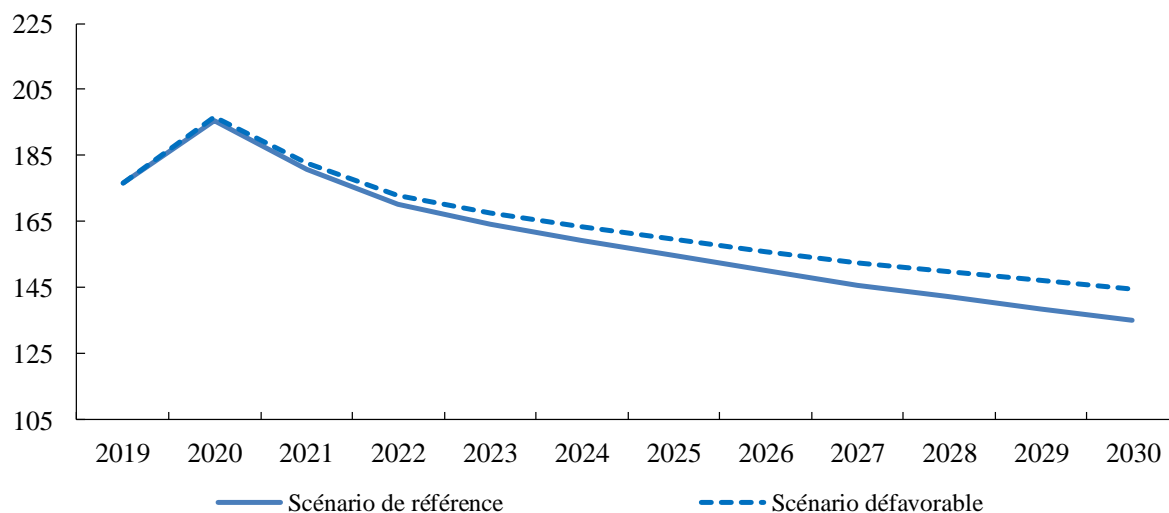
Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 85,2 % du PIB en 2019-2020 à 102,5 % en 2020-2021.

L'analyse de la soutenabilité de la dette a été actualisée par lesdites prévisions de la Commission. Globalement, l'évaluation de la soutenabilité de la dette indique que malgré les risques, la dette du Royaume-Uni reste soutenable à moyen terme, compte tenu d'importantes

² Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Royaume-Uni pour 2018 JO C 320 du 10.9.2018, p. 119.

circonstances atténuantes (dont le profil de la dette). En effet, s'il est vrai que la situation d'endettement public se détériore par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette publique au PIB devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (légèrement baissière) soutenable à moyen terme.³

Graphique 1: Ratio dette publique/PIB, Royaume-Uni (en % du PIB)



Source: services de la Commission.

3.5 Autres facteurs mis en avant par le Royaume-Uni

Dans une lettre du 12 mai 2020, les autorités du Royaume-Uni ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités.

4. CONCLUSIONS

Selon les prévisions de la Commission du printemps 2020, le déficit public du Royaume-Uni pour 2020-2021 devrait atteindre 10,7 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence

³ Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» (OGWG) du CPE. En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire pris en considération (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire.

Tous les éléments disponibles, y compris les déclarations des autorités nationales sur l'ampleur de la réaction de la politique budgétaire à la grave récession économique associée à la pandémie de COVID-19, laissent présager pour 2020-2021 et 2021-2022 un déficit nettement supérieur au seuil de 3 % du PIB. Dans sa lettre du 7 mai 2020, la Commission a demandé au Royaume-Uni de lui fournir des informations actualisées sur l'ampleur estimée du déficit en 2020-2021. Le Royaume-Uni n'a cependant pas fourni la clarification demandée, mais renvoyé au scénario COVID-19 de l'Office pour la responsabilité budgétaire (*Office for Budget Responsibility*), qui prévoit pour 2020-2021 un déficit nettement supérieur à 3 %. Compte tenu de ces facteurs, la Commission considère sa prévision actuelle, à savoir un déficit de 10,7 % du PIB en 2020-2021, comme un élément à première vue suffisamment probant pour conclure à un déficit excessif au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), du traité.

La dette publique brute devrait avoir atteint 85,2 % du PIB à la fin de l'exercice 2019-2020, et dépasser ainsi la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. L'on ne s'attend pas à ce que le Royaume-Uni ait accompli des progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette sur l'exercice 2019-2020. Les chiffres définitifs ne seront toutefois disponibles qu'à l'automne 2020.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents. En ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020-2021, cependant, puisque le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à remplir (à savoir, que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire) n'est pas respectée, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif au Royaume-Uni sur la base du critère du déficit.

Dans l'ensemble, l'analyse effectuée suggère que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas rempli.