



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.6.2011  
SEC(2011) 817 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2011**

**et portant avis du Conseil**

**concernant le programme de stabilité actualisé de l'Espagne  
pour 2011-2014**

{SEC(2011) 718 final}

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2011**

**et portant avis du Conseil**

**concernant le programme de stabilité actualisé de l'Espagne  
pour 2011-2014**

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<sup>1</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne<sup>2</sup>,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

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 portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres<sup>3</sup>, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>3</sup> Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011.

- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque le lancement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union européenne et du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leurs programmes de stabilité ou de convergence et dans leurs programmes nationaux de réforme.
- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps utiles pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 29 avril 2011, l'Espagne a présenté la version actualisée 2011 de son programme de stabilité, qui couvre la période 2011-2014, et son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) L'économie espagnole a été durement touchée par la crise et a connu un ajustement brutal en 2008-2009. Entre le début 2008 et la fin 2010, le PIB réel a baissé de 4,3 % et l'emploi a reculé de plus de 10 %, avec pour conséquence, qu'à la fin de cette période, le taux de chômage a atteint 20,1 %, le plus élevé de l'UE. Les jeunes et les travailleurs moins qualifiés sont les principales victimes de la récession de l'économie espagnole, connaissant des taux de chômage de respectivement 41,6 % et 26,4 %. Les taux de la dette souveraine ont augmenté et le système bancaire, en particulier les banques d'épargne, ont connu des difficultés à la suite de l'éclatement de la bulle immobilière et de la forte contraction du secteur de la construction. Le processus de résorption des grands déséquilibres macroéconomiques apparus au cours de la période d'expansion demandera encore un certain temps. Pour faire face à ces défis, le gouvernement espagnol a lancé un programme de réforme axé sur l'assainissement budgétaire, la restructuration des banques d'épargne ainsi qu'une réorganisation du marché du travail et des marchés des produits.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires du programme de stabilité est trop optimiste pour 2011 et 2012. Le programme prévoit de ramener le déficit budgétaire sous la valeur de référence des 3 % d'ici 2013, conformément aux recommandations du Conseil d'avril 2009, et de le réduire encore en 2014 pour le faire passer à 2,1 % du PIB. Il n'est pas prévu d'atteindre l'objectif à moyen terme (OMT), soit l'équilibre budgétaire, à l'horizon du programme. Globalement, cette trajectoire d'ajustement est appropriée. L'amélioration annuelle du solde structurel, conforme à la recommandation du Conseil, s'élève en moyenne à 1,5 % du PIB au cours de la période 2010-13, auquel il faut encore ajouter 0,3 %

supplémentaire en 2014. Selon les prévisions, le ratio de la dette passera de 60,1 % du PIB en 2010 à environ 69 % à la fin de la période couverte par le programme. Cette trajectoire d'assainissement présente des risques de détérioration liés aux hypothèses macroéconomiques sous-jacentes et au respect des objectifs budgétaires au niveau régional. Les comptes régionaux représentent en effet une proportion importante du total des dépenses publiques et nombre d'entre eux n'ont pas respecté leurs objectifs budgétaires en 2010. Toutefois, le gouvernement espagnol s'est engagé à prendre des mesures supplémentaires en cas de dérapages budgétaires.

- (9) Réaliser l'assainissement budgétaire prévu en 2011 et 2012 nécessite une application stricte des mécanismes de contrôle du déficit et de la dette mis en place pour les gouvernements régionaux. Si l'évolution macroéconomique et budgétaire est plus mauvaise que prévu en 2011 et 2012, la réalisation des objectifs budgétaires demandera des mesures supplémentaires que le gouvernement s'est engagé à prendre. Pour 2013, un certain nombre de mesures devant servir à étayer les objectifs budgétaires ont été identifiées.
- (10) Le cadre budgétaire à moyen terme de l'Espagne a permis de faire progresser la planification budgétaire pluriannuelle et a produit dans l'ensemble des résultats positifs. Toutefois, la crise a mis ce cadre à l'épreuve et a montré la nécessité de renforcer davantage encore la stabilité budgétaire et les aspects préventifs de la politique budgétaire. Pour ce faire, une règle de dépense basée sur la croissance nominale du PIB à moyen terme, qui liera automatiquement le gouvernement central et les gouvernements locaux, sera introduite par les autorités espagnoles dans le programme de stabilité. Le gouvernement a également l'intention de rechercher un consensus au sein du Conseil de la politique budgétaire et financière sur l'application de cette règle aux communautés autonomes.
- (11) L'incidence probable à long terme du vieillissement de la population sur le budget public est plus élevée en Espagne que dans le reste de l'UE, essentiellement en raison de l'augmentation substantielle des dépenses de retraite en pourcentage du PIB qui est prévue au cours des prochaines décennies. À long terme, le vieillissement démographique conduira à un accroissement significatif du rapport retraités/actifs. En l'absence de toute réforme, les dépenses de retraite devraient, selon les prévisions, augmenter à un rythme sensiblement supérieur à la moyenne de l'UE et menacer la viabilité des finances publiques. La proposition de réforme des pensions sur laquelle le gouvernement s'est entendu avec les partenaires sociaux devrait contribuer à améliorer la viabilité budgétaire et favoriser une plus grande participation au marché du travail. Cette réforme doit toutefois encore être approuvée par le Parlement et pourrait faire l'objet de nouvelles modifications.
- (12) L'Espagne a pris des dispositions importantes pour renforcer son système bancaire, notamment en lui apportant un soutien public substantiel et en adoptant diverses mesures visant à restructurer les banques d'épargne, à renforcer la solvabilité des établissements bancaires et à améliorer la transparence de leurs bilans. Toutefois, les problèmes découlant du rôle joué par les autorités locales dans la gouvernance des banques d'épargne ne sont pas encore entièrement réglés et la forme prise par la restructuration de ces établissements, appelée «fusion froide», a donné lieu à un certain nombre d'incertitudes concernant leur réorganisation effective et la réduction de leur taille. Le gouvernement a entrepris de finaliser cette restructuration pour la fin septembre 2011.

- (13) La réforme en cours du marché du travail espagnol doit s'accompagner d'une révision du système actuel des négociations collectives qui est trop complexe. La prédominance des conventions conclues au niveau des provinces et des secteurs laisse peu de place aux négociations au niveau des entreprises. La prolongation automatique des conventions collectives, la validité des conventions non renouvelées et l'application de clauses ex post d'indexation sur l'inflation contribuent à l'inertie des salaires, empêchant la flexibilité salariale qui est indispensable pour accélérer l'ajustement économique et restaurer la compétitivité. Le gouvernement a demandé aux partenaires sociaux de s'accorder au printemps 2011 sur une réforme des mécanismes collectifs de négociation salariale et s'est engagé à légiférer ensuite.
- (14) Dans un contexte de chômage très élevé, l'Espagne a lancé une réforme de son marché du travail en adoptant en septembre 2010 une loi visant à réduire la dualité de ce marché, à lutter contre le chômage des jeunes, à accroître l'employabilité des groupes vulnérables et à introduire davantage de souplesse au niveau des entreprises. À cette fin, une réforme des politiques actives du marché du travail a été adoptée en février 2011 qui prévoit également des mesures pour renforcer la mission de conseil et d'orientation des services de l'emploi et leur coordination aux niveaux national et régionaux. À ce stade, il est encore trop tôt pour dire si cette réforme sera suffisante pour réduire la segmentation de ce marché et diminuer le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, étant donné que certaines des mesures prévues ne sont pas encore opérationnelles. Le gouvernement s'est engagé à prendre de nouvelles mesures encore d'ici octobre 2011.
- (15) L'Espagne a connu une forte augmentation des coûts unitaires du travail depuis la fin des années 90, qui a entraîné une perte de compétitivité des prix et des coûts. Par rapport à la zone euro, la croissance supérieure des salaires et la croissance inférieure de la productivité observées en Espagne ont contribué à maintenir un taux d'inflation plus élevé. Trouver un moyen de réduire de façon budgétairement neutre les cotisations sociales, dont le niveau est relativement élevé par rapport aux coûts non salariaux du travail, contribuerait à stimuler la compétitivité. C'est ainsi, par exemple, que les taxes sur l'énergie, et en particulier les taxes sur les carburants, sont relativement basses en Espagne et qu'elles pourraient constituer une source de recettes compensatoires.
- (16) La proportion élevée des jeunes espagnols qui quittent prématurément l'école (31,2 % en 2009) est particulièrement préoccupante car cette situation affecte leurs perspectives d'emploi, réduit le volume de la main-d'œuvre qualifiée et amoindrit le potentiel de croissance. La loi sur l'économie soutenable adoptée le 15 février 2011 prévoit des mesures visant à améliorer le capital humain du point de vue quantitatif et qualitatif par l'éducation et la formation professionnelle. Toutefois, l'efficacité des nouvelles mesures destinées à remédier au décrochage scolaire et à améliorer la formation professionnelle est incertaine et leur mise en œuvre à tous les niveaux de gouvernement pourrait s'avérer difficile.
- (17) L'Espagne a amélioré les conditions de concurrence sur les marchés des produits et des services, s'attaquant ainsi à une des causes de la faible croissance de la productivité. Bien que la transposition de la directive sur les services ait bien progressé, il convient de continuer à assouplir les conditions d'accès aux professions libérales. La loi sur l'économie soutenable contient une série de mesures destinées à améliorer l'environnement des entreprises, à renforcer la compétitivité et à favoriser la

durabilité environnementale. Néanmoins, leur mise en œuvre à tous les niveaux de gouvernement pourrait s'avérer ardue. Il conviendrait plus particulièrement d'éviter les chevauchements entre les différents niveaux d'administration, la surréglementation à tous les niveaux et l'existence de législations relativement hétérogènes d'une région à l'autre.

- (18) L'Espagne a souscrit un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus<sup>4</sup>. Au plan budgétaire, elle s'est engagée à définir une règle en matière de dépenses afin de renforcer la stabilité budgétaire et partant la durabilité des finances publiques. Pour renforcer la stabilité financière, elle a pris l'engagement d'achever la restructuration du secteur financier avant le 30 septembre. Les mesures en matière d'emploi comportent essentiellement des actes d'application des politiques actives du marché du travail, des dispositions dans le domaine de la formation professionnelle et des actions en rapport avec l'emploi informel. Les mesures en matière de compétitivité se concentrent sur la réforme du système des négociations collectives, la création d'un comité consultatif sur la compétitivité et la réforme de la loi sur les faillites. Les engagements ci-avant se réfèrent aux quatre domaines du pacte. Ils s'inscrivent dans la continuité du programme de réformes en cours, en y ajoutant un calendrier strict pour la mise en œuvre de certaines d'entre elles et en garantissant une exécution pleine et complète de celles qui ont déjà été lancées. Ces engagements ont été évalués et pris en compte dans les recommandations.
- (19) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme de l'Espagne, ainsi que les engagements pris par ce pays dans le cadre du pacte pour l'euro plus<sup>5</sup>. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Espagne, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique européenne par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales.. À la lumière de ces éléments, la Commission estime que le gouvernement espagnol a élaboré des plans d'assainissement budgétaire qui répondent aux objectifs imposés mais qu'il subsiste certains risques de dégradation. Le taux de croissance des dépenses publiques doit être maintenu sous le taux de croissance à moyen terme du PIB et la réforme des retraites doit être adoptée. Les prochaines étapes en 2011-2012 devraient se concentrer sur l'amélioration de la stabilité du système financier (en finalisant la restructuration et la consolidation du secteur des banques d'épargne) et le renforcement des sources intérieures de croissance, en s'attaquant à la montée actuelle du chômage, notamment au travers de la réforme du système des négociations collectives et de la poursuite de la mise en œuvre des réformes en cours du marché du travail, l'efficacité de toutes ces mesures devant faire l'objet d'une évaluation et d'un suivi minutieux. Le secteur des services ainsi que les métiers et les professions devraient être davantage ouverts à la concurrence et la charge administrative pesant sur les entreprises devrait être réduite.
- (20) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 juin 2010 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme

---

<sup>4</sup> Pour plus de détails sur les engagements pris dans le cadre du pacte pour l'euro plus, se reporter au document SEC(2011) 718.

<sup>5</sup> SEC(2011) 718.

de convergence de l'Espagne, et la recommandation figurant aux points 1) ci-dessous, en particulier, reflète son avis<sup>6</sup>. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de l'Espagne, RECOMMANDÉ que l'Espagne s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

- (1) mettre en œuvre la stratégie budgétaire en 2011 et 2012, en garantissant le respect des objectifs en matière de déficit à tous les niveaux de gouvernement, y compris en appliquant les mécanismes de contrôle du déficit et de la dette existants aux gouvernements régionaux; adopter des mesures supplémentaires au cas où la situation budgétaire et économique n'évoluerait pas conformément aux prévisions; profiter de toutes les possibilités, y compris l'amélioration de l'environnement économique, pour accélérer la réduction du déficit; définir des mesures concrètes pour pleinement étayer les objectifs pour 2013 et 2014; maintenir le taux de croissance des dépenses publiques à un niveau inférieur à celui du PIB à moyen terme en introduisant, comme envisagé, une règle de dépense dans la loi de stabilité budgétaire;
- (2) adopter la réforme des pensions, telle qu'envisagée, qui prévoit le report de l'âge de la retraite et l'accroissement du nombre d'années de travail pour le calcul des pensions; examiner régulièrement, comme envisagé, les différents paramètres des retraites compte tenu des variations de l'espérance de vie et adopter des mesures supplémentaires pour reculer l'âge effectif de la retraite, y compris l'apprentissage tout au long de la vie pour les travailleurs plus âgés;
- (3) poursuivre la restructuration en cours du secteur des banques d'épargne en remédiant aux faiblesses qui subsistent dans leur structure de gouvernance;
- (4) examiner la possibilité de réduire le niveau des cotisations de sécurité sociale afin d'abaisser les coûts non salariaux du travail d'une manière budgétairement neutre, par exemple en modifiant la structure et les taux de TVA et la taxation de l'énergie; adopter et mettre en œuvre, après consultation des partenaires sociaux dans le cadre des pratiques nationales, une réforme du processus de négociation des conventions collectives et du système d'indexation des salaires pour garantir que la croissance des rémunérations reflète mieux l'évolution de la productivité ainsi que les conditions prévalant au niveau local et au niveau des entreprises;
- (5) réaliser pour la fin 2011 une évaluation de l'impact des réformes du marché du travail de septembre 2010 et de la réforme des politiques actives du marché du travail de février 2011 et l'accompagner, si nécessaire, de propositions de réformes supplémentaires destinées à réduire la segmentation du marché du travail et à améliorer les possibilités d'emploi des jeunes; assurer un suivi minutieux de l'efficacité des mesures prévues dans le programme national de réforme pour réduire le décrochage scolaire, y compris par le biais de politiques de prévention, et faciliter la transition vers l'enseignement et la formation professionnels;
- (6) poursuivre l'assouplissement des conditions d'accès aux professions libérales et adopter la loi prévue dans ce secteur afin de redéfinir le cadre réglementaire et

---

<sup>6</sup> Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil .

d'éliminer les restrictions actuelles à la concurrence, à l'efficacité et à l'innovation; mettre en œuvre, à tous les niveaux de gouvernement, la loi sur l'économie soutenable, notamment les mesures destinées à améliorer l'environnement des entreprises et à favoriser la concurrence sur les marchés des produits et des services; améliorer la coordination entre les administrations nationales et régionales afin de réduire les charges administratives pesant sur les entreprises.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*  
*Le président*