



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 310 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2012

**et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour la période
2012-2015**

{SWD(2012) 310 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour la période 2012-2015

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 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 les recommandations de la Commission européenne³,

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 européenne 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 doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) 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, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2012) 310 final.

de l'emploi des États membres⁴, 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 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Espagne pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de l'Espagne pour la période 2011-2014.
- (4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁵ dans lequel l'Espagne est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (5) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (6) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à prendre des engagements supplémentaires axés sur un nombre limité de réformes essentielles et mesurables à mettre en œuvre dans les délais pour réaliser les objectifs du pacte.
- (7) Le 30 avril 2012, l'Espagne a présenté son programme de stabilité pour la période 2012-2015 et son programme national de réforme pour 2012. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. Dans un bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, la Commission a également examiné si l'Espagne est touchée par des déséquilibres macroéconomiques. La Commission a conclu dans son bilan approfondi⁶ que l'Espagne est touchée par des déséquilibres très importants, qui ne sont pas excessifs, mais auxquels il convient de remédier de toute urgence.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité effectuée conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fonde le programme est largement plausible pour 2012 et optimiste pour la suite. Les prévisions du printemps 2012 de la Commission tablaient sur une croissance du PIB de -1,8 % en 2012 et de -0,3 % en 2013, contre respectivement -1,7 % et 0,2 % dans le programme. Conformément à la procédure concernant les déficits excessifs, l'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme est de ramener le déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB d'ici à 2013, grâce essentiellement à des réductions des dépenses, mais également à certaines mesures destinées à accroître les recettes.

⁴ Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.

⁵ COM(2012) 68 final.

⁶ SWD(2012) 159 final.

Sur la base du solde structurel (recalculé)⁷, l'amélioration annuelle du solde structurel prévue dans le programme s'élève en moyenne à 2,6 % du PIB pour la période 2011-2013, un chiffre supérieur à l'effort budgétaire de plus de 1,5 % du PIB en moyenne pour la période 2010-2013 recommandé dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Après la correction du déficit excessif, le programme confirme l'objectif à moyen terme (OMT) d'une position budgétaire équilibrée en termes structurels, qui serait quasiment atteint d'ici à 2015 avec un déficit budgétaire structurel de 0,2 % du PIB. L'OMT reflète de manière adéquate les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le rythme d'ajustement envisagé en termes structurels en 2012-2013 représente une avancée suffisante en vue de la réalisation de l'OMT et le taux de croissance des dépenses publiques, qui tient compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes, respecte le critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance. Le programme prévoit que le ratio d'endettement public atteindra son point culminant en 2013 et commencera à baisser par la suite. En 2014 et 2015, l'Espagne se trouvera en période de transition et les plans présentés dans le programme devraient assurer des progrès suffisants en vue de respecter le critère de réduction de la dette fixé dans le pacte de stabilité et de croissance. La trajectoire d'ajustement du déficit et de la dette comporte plusieurs risques majeurs. L'évolution macroéconomique pourrait être moins favorable que prévu. De plus, les mesures ne sont pas suffisamment précisées à partir de 2013. Le respect du budget par les gouvernements régionaux, vu leurs antécédents récents médiocres, une plus grande sensibilité des recettes à l'ajustement structurel en cours, l'impact incertain de l'amnistie fiscale sur les recettes et les éventuelles nouvelles opérations de sauvetage financier entraînent aussi des risques pour la stratégie budgétaire. Une application stricte de la loi sur la stabilité budgétaire et l'adoption de mesures budgétaires drastiques au niveau régional atténueraient les risques de dérapage au niveau régional. Compte tenu du caractère décentralisé des finances publiques espagnoles, un cadre budgétaire et institutionnel solide est primordial. Le Conseil se félicite de l'intention de la Commission de présenter, dans les prochaines semaines, une évaluation approfondie de la mise en œuvre de la recommandation du Conseil sur la correction du déficit excessif, tenant compte également du programme budgétaire pluriannuel annoncé pour 2013-2014.

- (9) En 2011, l'Espagne a adopté une réforme de son système de retraite qui constitue un pas important vers le renforcement de la viabilité à long terme des finances publiques. La détérioration des perspectives économiques dans le pays limite toutefois l'incidence de la réforme sur les dépenses publiques prévisionnelles liées à l'âge. En outre, la réforme doit encore être complétée par des mesures concrètes venant étayer la stratégie globale pour l'emploi des travailleurs âgés 2012-2014.
- (10) Alors que le ratio impôts/PIB en Espagne compte parmi les plus bas de l'UE, l'efficacité du système fiscal peut être améliorée en augmentant la part de taxes indirectes davantage propices à la croissance. Tout particulièrement, l'assiette de la TVA peut être élargie en réexaminant l'application à grande échelle des exonérations et des taux réduits. Le système fiscal espagnol privilégie également l'endettement et

⁷ Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode commune.

l'achat d'un logement par rapport à la location, grâce à la déductibilité des intérêts hypothécaires.

- (11) L'Espagne a réalisé des progrès considérables en ce qui concerne la restructuration de son secteur financier. Cette restructuration doit se poursuivre, afin que l'on puisse procéder à la résolution des défaillances des banques non viables et que les banques viables puissent remplir leur rôle de prêteurs à l'économie réelle, de manière durable et sans trop fausser la concurrence. Compte tenu de l'affaiblissement des perspectives macroéconomiques, une consolidation supplémentaire de l'assise financière des banques peut s'avérer nécessaire.
- (12) En février 2012, le gouvernement espagnol a adopté une réforme globale du système de protection de l'emploi et de négociations collectives, afin de lutter contre le taux de chômage élevé et la forte segmentation du marché du travail. Les effets de cette réforme doivent faire l'objet d'un suivi, tout particulièrement en ce qui concerne l'évolution des salaires et la réduction de la segmentation. Pour être réellement efficace, cette réforme doit être complétée par une révision plus substantielle des politiques actives du marché du travail, en vue d'améliorer l'employabilité et l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi.
- (13) Pour lutter contre le taux de chômage élevé des jeunes Espagnols, le plan d'action pour les jeunes devrait être mis en œuvre sans délai, notamment en ce qui concerne les contrats d'apprentissage et de formation. Bien que l'Espagne ait pris des mesures destinées à lutter contre ce problème, le taux de décrochage scolaire demeure élevé et de fortes disparités existent entre les différentes régions.
- (14) La pauvreté s'est accrue, avec 1,1 million de personnes supplémentaires confrontées au risque de pauvreté en 2010, et la pauvreté infantile atteint un taux alarmant de 26,2 %. Le taux de pauvreté au travail des travailleurs intérimaires est plus de deux fois supérieur à celui des travailleurs permanents.
- (15) En Espagne, les services professionnels sont toujours préservés de la concurrence. La réforme de ces services pourrait accroître le PIB potentiel, étant donné qu'ils contribuent fortement aux autres secteurs de l'économie. Une attention particulière devrait être accordée à la suppression des obstacles injustifiés et disproportionnés pour certaines professions fortement réglementées (telles que les notaires, les agents du registre foncier et les auxiliaires de justice). Par ailleurs, le délai nécessaire pour obtenir une licence d'exploitation en Espagne est le plus long de toute l'UE. Le manque de coordination entre les administrations locales, régionales et nationales a donné lieu à une multiplication des réglementations, qui font parfois double emploi, et à une segmentation du marché intérieur espagnol. Il est essentiel de faciliter les activités d'exportation en vue de l'ajustement des grands déséquilibres extérieurs. L'Espagne se trouve également confrontée à de nombreux défis complexes dans le secteur de l'énergie, qui entravent sérieusement le bon fonctionnement des marchés des produits et des services.
- (16) L'Espagne a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, ainsi que la mise en œuvre de ceux formulés en 2011, ont trait à la promotion de l'emploi, à l'amélioration de la compétitivité et de la viabilité des finances publiques et au renforcement de la stabilité financière. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus et

l'état d'avancement général est partiel. Les résultats de cette évaluation ont été pris en compte dans les recommandations.

- (17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Espagne. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme et a présenté un bilan approfondi. 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 globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 8 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Espagne et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁸.
- (19) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de l'Espagne pour 2012 et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans les recommandations 1, 3, 4, 5 et 7 ci-après,

RECOMMANDE que l'Espagne s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à fournir un effort budgétaire structurel moyen de plus de 1,5 % du PIB par an pour la période 2010-2013 conformément à la recommandation relative aux PDE, en mettant en œuvre les mesures arrêtées dans le budget 2012 et en adoptant le programme budgétaire pluriannuel annoncé pour 2013-2014 d'ici à la fin du mois de juillet; à adopter et à mettre en œuvre des mesures au niveau régional conformément aux plans de rééquilibrage approuvés et à appliquer strictement les nouvelles dispositions de la loi sur la stabilité budgétaire concernant la transparence et le contrôle de l'exécution du budget; à mettre en place une institution budgétaire indépendante pour fournir des analyses, prodiguer des conseils et surveiller la politique budgétaire, ainsi que pour estimer l'impact budgétaire de la législation proposée;
2. à accélérer le relèvement de l'âge légal de la retraite et l'introduction du facteur de viabilité prévu dans la récente réforme des retraites, ainsi qu'à étayer la stratégie globale pour l'emploi des travailleurs âgés en prenant des mesures concrètes destinées à développer l'apprentissage tout au long de la vie, à améliorer les conditions de travail et à favoriser la réintégration de ce groupe de travailleurs sur le marché du travail;
3. à instaurer un système d'imposition qui s'inscrive dans le cadre des efforts consentis en matière d'assainissement budgétaire et soutienne davantage la croissance, en déplaçant notamment la charge fiscale du travail vers l'environnement et la consommation; à faire face tout particulièrement au faible ratio des recettes de TVA

⁸ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

en élargissant l'assiette de la TVA; à moins privilégier fiscalement l'endettement et l'acquisition d'un logement (par opposition à la location);

4. à mettre en œuvre la réforme du secteur financier, et en particulier à compléter la restructuration en cours du secteur bancaire en remédiant à la situation des établissements faibles restants, à présenter une stratégie globale pour traiter efficacement les actifs historiques des bilans des banques, et à définir une position claire relative au financement et à l'utilisation des dispositifs de protection;
5. à mettre en œuvre les réformes du marché du travail et à prendre des mesures supplémentaires pour accroître l'efficacité des politiques actives du marché du travail en ciblant mieux ces dernières, en recourant davantage aux services de formation, de conseil et de placement, en resserrant leurs liens avec les politiques passives et en renforçant la coordination entre les services publics de l'emploi au niveau national et régional, en vue également de partager des informations sur les emplois vacants;
6. à réexaminer les priorités en matière de dépenses et à réaffecter les fonds en vue de soutenir l'accès au financement pour les PME, la recherche, l'innovation et les jeunes; à mettre en œuvre le plan d'action pour les jeunes, notamment pour ce qui est de la qualité de l'enseignement et de la formation professionnels et de l'adaptation de ceux-ci aux besoins du marché du travail, et à renforcer les efforts déployés en vue de réduire le taux de décrochage scolaire et d'accroître la participation à l'enseignement et à la formation professionnels grâce à des mesures de prévention, d'intervention et de compensation;
7. à prendre des mesures spécifiques pour lutter contre la pauvreté, en rendant les allocations pour enfant à charge plus efficaces et en améliorant l'employabilité des groupes vulnérables;
8. à prendre des mesures supplémentaires pour assouplir les conditions d'accès aux services professionnels, y compris pour les professions fortement réglementées, à réduire les délais nécessaires pour obtenir une licence d'exploitation et à supprimer les obstacles à l'exercice d'une activité économique découlant des réglementations multiples et faisant double emploi adoptées par les différents niveaux des pouvoirs publics; à achever les interconnexions des réseaux de gaz et d'électricité avec les pays voisins et à faire face au déficit en matière de tarifs de l'électricité de manière globale, notamment en améliorant le rapport coût-efficacité de la chaîne d'approvisionnement en électricité.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*