



Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 259 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2015
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2015**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne 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 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 la conclusion 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)259.

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. Cette décision et cette recommandation forment ensemble les «lignes directrices intégrées», dont les États membres ont été invités à tenir compte 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'Espagne pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de l'Espagne pour 2014. Le 28 novembre 2014, conformément au règlement (UE) n° 473/2013⁵, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de l'Espagne pour 2015⁶.
- (4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁷, 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'alerte⁸, dans lequel l'Espagne a été 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 concernant la stimulation de l'investissement, l'accélération des réformes structurelles et l'assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.
- (6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour l'Espagne⁹, dans lequel elle évaluait les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Le rapport par pays comprend aussi 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'Espagne connaît des déséquilibres macroéconomiques requérant l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique. Malgré un certain rééquilibrage de la balance courante, notamment, il convient de rester attentif, dans un contexte de chômage très élevé, aux risques liés au niveau élevé d'endettement des secteurs public et privé et à la position extérieure nette fortement négative. Il est particulièrement important de prendre des mesures pour réduire les risques de retombées négatives sur l'économie espagnole et, compte tenu de la taille de celle-ci, les risques de répercussions négatives sur l'Union économique et monétaire.
- (7) Le 30 avril 2015, l'Espagne a présenté son programme national de réforme pour 2015 et son programme de stabilité pour 2015. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) L'Espagne relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité 2015, le gouvernement prévoit une amélioration du déficit nominal, qui passerait à 4,2 % du PIB en 2015 et progressivement à 2,8 % en 2016. Le gouvernement prévoit d'atteindre l'objectif à moyen terme d'équilibre structurel du budget en 2019. D'après le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait connaître un pic en 2015, à 98,9 % du PIB, puis diminuer progressivement jusqu'à 93,2 % en 2018. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible pour 2015 et optimiste pour la suite. Les prévisions du printemps 2015 de la Commission

⁵ JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

⁶ COM(2014) 8804 final.

⁷ COM(2014) 902.

⁸ COM(2014) 904.

⁹ COM(2014) 8804 final.

tablent sur un déficit s'élevant respectivement à 4,5 % et 3,5 % du PIB pour 2015 et 2016. Il y a donc un risque que les objectifs concernant le déficit nominal pour 2015 et 2016 ne puissent être atteints. En outre, on s'attend à ce que l'effort budgétaire projeté par l'Espagne sur la période 2013-2016 soit inférieur au niveau recommandé, et des mesures structurelles supplémentaires seront nécessaires en 2015 et 2016. 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 l'Espagne risque de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. L'Espagne a quelque peu progressé dans la suppression des arriérés commerciaux dans le secteur public. En 2014, elle a également fait du chemin dans l'élaboration de propositions visant à rationaliser les dépenses consacrées aux soins de santé, à l'éducation et à l'aide sociale au niveau régional, même si celles-ci n'ont finalement pas été adoptées. Cependant, le Parlement examine actuellement un projet législatif destiné à encadrer les dépenses régionales en médicaments et soins de santé.

- (9) La mise en œuvre des mesures de prévention, de correction et d'exécution contenues dans la loi organique sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière progresse lentement. L'efficacité économique dans le secteur des soins de santé s'est améliorée, mais il reste essentiel de garder la maîtrise de la croissance des dépenses pharmaceutiques et notamment de surveiller les dépenses pharmaceutiques dans les hôpitaux. Le déficit du système de fourniture d'électricité a été éliminé de manière effective à partir de 2014 et le problème des autoroutes à péage non rentables a été traité, réduisant ainsi les coûts pour l'État. L'Espagne ne s'est toutefois pas dotée d'un système permettant de soumettre les futurs grands projets d'infrastructures à des évaluations indépendantes.
- (10) Dans le domaine de la fiscalité, des progrès ont été accomplis, grâce à une réforme globale destinée à simplifier le système fiscal et à le rendre plus favorable à la croissance et à la création d'emplois. Adoptée le 20 novembre 2014, une réforme fiscale devait entrer en vigueur en janvier 2015. Elle concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. Des progrès ont également été observés en matière de lutte contre la fraude fiscale, mais pas dans le domaine de la fiscalité environnementale. La restructuration du secteur bancaire espagnol, et notamment des banques qui ont bénéficié d'aides d'État, est en bonne voie. Parallèlement, des mesures récentes visant à promouvoir l'accès au financement non bancaire ont amélioré, du moins dans une certaine mesure, l'accès des entreprises aux moyens de financement, eu égard notamment à la forte dépendance des entreprises espagnoles par rapport au crédit bancaire. La mise en œuvre intégrale de ces réformes est essentielle pour faciliter la réallocation de ressources et soutenir l'ajustement en cours. Il convient aussi de régler certains problèmes en suspens qui n'ont pas été traités par les réformes introduites jusqu'ici. Des progrès ont été faits pour supprimer les goulets d'étranglement qui subsistent dans le traitement des situations d'insolvabilité d'entreprises, et un décret-loi royal sur l'insolvabilité personnelle a été adopté le 27 février 2015. Il reste toutefois nécessaire d'améliorer encore les capacités administratives et judiciaires de traitement des affaires d'insolvabilité.
- (11) Le taux élevé de chômage de longue durée et la segmentation du marché du travail continuent à freiner la croissance de la productivité et ont des répercussions négatives sur les conditions de travail en Espagne. Les partenaires sociaux examinent actuellement un vaste accord interprofessionnel pour la période 2015-2017. À cet égard, compte tenu du taux de chômage très élevé, il se peut que les salaires dans certains secteurs et entreprises doivent, à court terme, moins augmenter que la

productivité afin de créer des emplois et de réaliser de nouveaux gains de compétitivité. Cette situation devrait souligner l'importance d'établir, par des négociations sectorielles et au sein des entreprises, le principe d'une évolution des salaires alignée sur les écarts de productivité entre entreprises. Malgré des réformes de la réglementation, la proportion de la main-d'œuvre qui occupe des emplois temporaires a recommencé à augmenter en 2014 pour atteindre plus de 24 %, les jeunes et les personnes à faibles qualifications étant les plus touchés par ce phénomène. En outre, les nouveaux types de contrat introduits et les mesures incitatives visant à encourager les employeurs à embaucher sous contrat à durée indéterminée ne semblent pas encore être utilisés au maximum de leur potentiel. Les autorités espagnoles ont annoncé qu'une évaluation des subventions accordées aux employeurs pour recruter serait effectuée au plus tard en mai 2016. La capacité des services publics de l'emploi et des agences auxquelles des services de ce type sont sous-traités est déterminante pour assurer l'efficacité et un ciblage suffisant des politiques actives du marché du travail et des stratégies d'activation, y compris une reconversion professionnelle efficace pour permettre aux travailleurs d'accéder à des secteurs où la création d'emplois est plus forte. Les progrès enregistrés par l'Espagne pour accélérer la modernisation des services publics de l'emploi et remédier aux disparités régionales sont restés limités.

- (12) Le chômage des jeunes en Espagne reste très élevé (plus de 53 %) et le taux de décrochage scolaire est l'un des plus élevés de l'UE. L'Espagne met en œuvre les nouveaux programmes d'enseignement introduits par la loi n° 8/2013 sur la qualité de l'enseignement, qui visent à améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire. Des progrès modestes ont été accomplis pour rendre l'enseignement et la formation professionnels plus pertinents pour le marché du travail, et les efforts déployés pour renforcer la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur et les employeurs ont pris du retard. Il est également prévu d'étendre le système de formation professionnelle en alternance en 2015, mais des disparités considérables persistent dans sa mise en œuvre au niveau des régions. Une commission spécialisée a été créée afin d'examiner la pertinence des programmes d'enseignement et de formation par rapport aux besoins du marché du travail.
- (13) L'Espagne a amélioré l'efficacité de son système de protection sociale dans une mesure limitée. Elle a mis en place un nouveau programme d'activation pour les chômeurs de longue durée, combinant une aide au revenu et une aide à la recherche d'emploi. La coordination limitée entre les services de l'emploi et les services sociaux, ainsi que l'incompatibilité des différents régimes de revenu minimum, ont toutefois réduit l'efficacité des programmes d'assistance sociale. Confrontée à des niveaux élevés de pauvreté, notamment parmi les ménages à faibles revenus avec enfants, l'Espagne a peu amélioré le ciblage des régimes d'aide aux familles et des services d'accueil.
- (14) Les réformes structurelles doivent notamment consister à supprimer les obstacles au développement des entreprises, à aider les PME à élargir leurs marchés et à promouvoir l'innovation, à doper les capacités d'exportation, à stimuler la création d'emplois et à aider les entreprises à livrer une concurrence plus efficace (y compris sur les marchés intérieurs) et à améliorer la productivité globale. L'Espagne a commencé à étudier les raisons expliquant le pourcentage élevé de petites et micro-entreprises dans son économie. Comprendre pourquoi les entreprises restent de petite taille aidera les autorités à éliminer les obstacles de nature réglementaire à la croissance des entreprises. Bien que la mise en œuvre de la loi n° 20/2013 sur l'unité

du marché ait enregistré certaines avancées, des retards sont à déplorer au niveau des gouvernements régionaux. La loi sur la réglementation des permis environnementaux n'a pas encore été mise en œuvre par toutes les régions. Aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne l'adoption de la réforme des services professionnels et des associations professionnelles. Les faiblesses structurelles du système de recherche et d'innovation continuent à limiter le potentiel de croissance de l'Espagne. Il demeure donc essentiel de recenser de nouvelles sources de financement, de garantir une utilisation efficace et efficiente des ressources, de mettre en place la nouvelle agence de recherche et de promouvoir des mesures visant à rendre l'environnement économique plus favorable à l'innovation.

- (15) En ce qui concerne le réseau ferroviaire, l'adoption de mesures destinées à assurer une véritable concurrence dans les services de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs constitue une avancée. Le 4 juillet 2014, le Conseil des ministres a adopté le décret-loi royal 8/2014 portant création d'un fonds destiné à améliorer l'accessibilité par voie terrestre des ports maritimes.
- (16) L'Espagne a fait des progrès dans la mise en œuvre des recommandations du comité pour la réforme des administrations publiques, à tous les niveaux de gouvernement. Cependant, c'est surtout à l'échelon national que les effets de la réforme, en termes de gains d'efficacité et d'économies budgétaires, sont déjà visibles. Des mesures de grande ampleur ont été prises pour améliorer la transparence des décisions administratives mais aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne le renforcement des systèmes de contrôle, notamment en matière de marchés publics aux échelons régional et local. Aucune mesure n'a été prise pour renforcer les pouvoirs de contrôle dans les domaines des marchés publics et de l'urbanisme. L'adoption de réformes visant à rendre le système judiciaire plus efficace a enregistré des progrès limités: des projets législatifs relatifs au pouvoir judiciaire et à la procédure civile, comprenant certaines réformes, ont été soumis au Parlement le 27 février 2015; des projets de loi sur l'aide juridique et sur la juridiction gracieuse sont actuellement soumis à la procédure parlementaire. La mise en œuvre des réformes déjà adoptées, notamment la *Oficina Judicial* (Office de la justice) et la réforme visant à numériser la justice et à améliorer l'interopérabilité des systèmes régionaux de gestion électronique des affaires, a connu des avancées. Les efforts en la matière doivent être poursuivis.
- (17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Espagne, 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'Espagne 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 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'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.

- (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 avis¹⁰.
- (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 et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous.
- (20) 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'Espagne devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que l'Espagne s'attache, en 2015 et 2016:

1. à corriger durablement son déficit excessif d'ici à 2016 en prenant les mesures structurelles indispensables en 2015 et 2016 et en utilisant les recettes imprévues pour accélérer la réduction du déficit et de l'endettement; à renforcer la transparence et la responsabilisation en matière de finances publiques régionales; à améliorer la rentabilité du secteur des soins de santé et à rationaliser les dépenses pharmaceutiques des hôpitaux;
2. à achever la réforme du secteur des caisses d'épargne, y compris par des mesures législatives, et à achever la restructuration et la privatisation des caisses d'épargne du secteur public;
3. à promouvoir l'alignement de l'évolution des salaires sur la productivité, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, en tenant compte de la diversité des qualifications et des conditions locales du marché du travail, ainsi que des divergences entre les résultats économiques des régions, des secteurs et des entreprises; à prendre des mesures pour améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'aide et de conseil à la recherche d'emploi, notamment dans le cadre de la lutte contre le chômage des jeunes; à rationaliser les régimes de revenu minimal et d'aide aux familles et à faciliter la mobilité régionale;
4. à supprimer les entraves au développement des entreprises, y compris les réglementations en fonction de la taille des entreprises; à adopter la réforme prévue des services professionnels; à accélérer la mise en œuvre de la loi garantissant l'unité du marché.

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.