



Bruxelles, le 15.11.2013
COM(2013) 902 final

2013/0393 (NLE)

Proposition de

AVIS DU CONSEIL

concernant le programme de partenariat économique de l'Espagne

Proposition de

AVIS DU CONSEIL

concernant le programme de partenariat économique de l'Espagne

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro¹, et notamment son article 9, paragraphe 4,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) vise à garantir la discipline budgétaire dans l'Union et fixe le cadre permettant de prévenir et de corriger les déficits publics excessifs. Il repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable, favorisée par la stabilité financière, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union en matière de croissance durable et d'emplois.
- (2) Le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen. Étant donné que des mesures purement budgétaires pourraient s'avérer insuffisantes pour assurer une correction durable du déficit excessif, des mesures supplémentaires et des réformes structurelles peuvent être requises.
- (3) L'article 9 du règlement (UE) n° 473/2013 fixe les modalités des programmes de partenariat économique que les États membres de la zone euro doivent présenter dans le cadre d'une procédure de déficit excessif. Définissant une feuille de route qui contient des mesures destinées à contribuer à une correction effective et durable du déficit excessif, le programme de partenariat économique devrait plus particulièrement préciser les principales réformes structurelles budgétaires, notamment celles qui concernent la fiscalité, les systèmes des retraites et des soins de santé ainsi que les cadres budgétaires, permettant de corriger le déficit excessif de manière durable.

¹ JO L 140 du 27.5.2013 p. 11.

- (4) Le 27 avril 2009, le Conseil a adopté une décision conformément à l'article 104, paragraphe 6, du traité, selon laquelle l'Espagne fait l'objet d'une procédure de déficit excessif. Le 21 juin 2013, le Conseil a adopté une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, dans le cadre d'un déficit excessif ayant débuté avant l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 473/2013.
- (5) Le 1^{er} octobre 2013, c'est-à-dire dans le délai fixé à l'article 9, paragraphe 3, et à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013, l'Espagne a présenté à la Commission et au Conseil un programme de partenariat économique qui définit notamment des réformes structurelles budgétaires visant à assurer une correction effective et durable du déficit excessif. Le programme de partenariat économique comprend des mesures visant à mettre en œuvre les recommandations par pays adressées le 9 juillet à l'Espagne par le Conseil. Ces mesures sont groupées selon les objectifs suivants: i) assurer une restauration budgétaire différenciée et propice à la croissance (recommandations n^{os} 1 et 2); ii) rétablir l'activité de prêt à l'économie (recommandation n° 3); iii) lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise (recommandations n^{os} 4, 5 et 6); iv) promouvoir la compétitivité et la croissance (recommandations n^{os} 7 et 8); et v) moderniser l'administration publique (recommandation n° 9).
- (6) Les mesures structurelles budgétaires que l'Espagne envisage de mettre en œuvre sont les suivantes: i) un suivi rigoureux de l'évolution budgétaire aux niveaux régional et local; ii) la création d'une institution budgétaire indépendante; iii) la réduction des dépenses dans le domaine des soins de santé et de l'administration publique; iv) l'élimination des arriérés de dette commerciale dans le secteur public; v) la réduction du degré d'inertie des prix dans les dépenses et les recettes publiques, vi) l'amélioration de la viabilité à long terme du système des retraites; vii) la simplification et le renforcement de l'efficacité du système fiscal de l'Espagne; viii) la lutte contre l'économie informelle; et ix) l'accroissement de l'efficacité de l'administration publique. Si elles sont effectivement mises en œuvre, ces mesures devraient contribuer à la correction effective et durable de la situation de déficit excessif de l'Espagne.
- (7) Le programme de partenariat économique de l'Espagne fait également le point sur les progrès accomplis dans l'amélioration du contrôle des finances régionales conformément à la loi sur la stabilité budgétaire, au Fonds de liquidités des régions et au système de paiement des fournisseurs. Il n'envisage toutefois pas de mesures supplémentaires pour renforcer l'application stricte et transparente des mesures préventives et correctives prévues dans la loi sur la stabilité budgétaire, notamment en assurant, par exemple, la publication en temps voulu des rapports trimestriels d'évaluation des plans économiques et financiers des régions, ainsi que les raisons justifiant la décision d'activer ou non les sanctions à l'égard des entités non conformes.
- (8) La création d'une instance budgétaire indépendante conformément aux exigences du règlement (UE) n° 473/2013 devrait permettre une meilleure surveillance des finances publiques de l'Espagne et la détection précoce des écarts par rapport aux objectifs budgétaires. L'instance budgétaire indépendante fournira également des conseils concernant l'activation des mesures de prévention, de correction et d'exécution prévues par la loi sur la stabilité budgétaire, et pour la définition des objectifs budgétaires des régions. Ceci étant, le projet existant devrait renforcer certaines dispositions institutionnelles visant à garantir l'indépendance fonctionnelle et

opérationnelle du conseil, notamment en ce qui concerne la durée relativement courte du mandat du président.

- (9) Même si le programme de partenariat économique ne va pas jusqu'à présenter des plans en vue d'un réexamen systématique approfondi des principaux postes de dépenses, comme le préconisent les recommandations par pays pour mars 2014 au plus tard, les mesures visant à rationaliser les dépenses dans le domaine des soins de santé, de la politique de l'emploi (voir également le considérant 14 sur la lutte contre la fraude fiscale) et des administrations publiques fournissent des informations sur certains grands postes de dépenses. En ce qui concerne les dépenses de santé, la révision du panier de prestations et des prix de référence des produits pharmaceutiques ainsi que la mise en place d'une plateforme de centralisation des achats pour les fournitures médicales pourraient se traduire par une utilisation plus efficace des ressources publiques. En ce qui concerne l'administration publique, les réformes devraient engendrer des économies sur trois ans grâce à une augmentation de l'efficacité globale, notamment en éliminant les doubles emplois dans les structures administratives, en rationalisant les frais généraux et l'administration dite «institutionnelle» et en réformant les collectivités locales. La réalisation des économies escomptées exigera de la rigueur dans le suivi et le contrôle de l'application de toutes ces mesures. L'implication au niveau régional dans la réforme de l'administration publique est également essentielle pour obtenir des gains d'efficacité à moyen terme.
- (10) La révision en cours de la loi sur la stabilité budgétaire vise à renforcer les pouvoirs de contrôle du ministère des finances en ce qui concerne les fonds et la situation des arriérés des différents niveaux des administrations publiques. L'objectif est d'éliminer les arriérés du secteur public dans la dette commerciale et d'éviter que l'accumulation de la dette commerciale ne crée des risques pour la viabilité financière d'une administration publique donnée. Ainsi, le projet de loi renforce la discipline budgétaire pour tous les sous-secteurs des administrations publiques.
- (11) Le projet de loi sur la désindexation vise à abandonner les systèmes d'indexation pour les prix administrés et les redevances. Il ne couvre pas les mécanismes de négociation collective existants, ni les instruments du secteur financier et les systèmes de retraites, ces derniers faisant l'objet d'une réforme distincte (voir ci-dessous). Après son entrée en vigueur, la loi devrait entraîner certaines économies budgétaires, tout en contribuant à réduire les effets de second tour sur les prix et en soutenant le pouvoir d'achat et la compétitivité.
- (12) Les modifications prévues ou entreprises récemment concernant le système des retraites sont considérables. La proposition de réglementation sur le facteur de viabilité et la nouvelle formule d'indexation des retraites — s'ajoutant à la réforme adoptée en mars concernant la retraite anticipée — sont des jalons importants en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques et de maîtriser la hausse rapide des dépenses de retraite.
- (13) En ce qui concerne le réexamen systématique du système fiscal (recommandation n° 2), le programme de partenariat économique renvoie aux conclusions d'un groupe d'experts qui seront présentées en février 2014 et évaluées ultérieurement par le gouvernement. Le document présente également des mesures (telles que la nouvelle taxe sur le fluorure) donnant suite à la recommandation de prendre des mesures supplémentaires dans le domaine de la fiscalité environnementale.

- (14) Le programme de partenariat économique mentionne également des mesures de lutte contre la fraude fiscale et le travail non déclaré, notamment un plan annuel sur la fiscalité et les contrôles douaniers qui doit être adopté au début de 2014, ainsi que la poursuite de la mise en œuvre du plan de lutte contre la fraude en matière d'emploi et en matière de sécurité sociale. Ces efforts devraient aboutir à des recettes supplémentaires, contribuant ainsi à l'effort d'assainissement budgétaire.
- (15) Une attention particulière est consacrée, dans le programme de partenariat économique, aux problèmes du marché du travail, notamment l'évaluation de la réforme du marché du travail de 2012, la réforme en cours des politiques actives sur le marché du travail, la mise en œuvre de la stratégie pour l'entrepreneuriat et l'emploi des jeunes et la mise en place de partenariats public-privé dans le domaine des services de placement. Il n'existe toutefois pas de projets concrets en vue de poursuivre la modernisation des services publics de l'emploi, au-delà de la coopération avec les agences privées de placement. Par ailleurs, après l'évaluation de la réforme du marché du travail de 2012, le programme de partenariat économique ne prévoit pas de mesures visant à renforcer encore cette réforme. Cela dit, la réforme semble avoir encouragé la flexibilité interne ainsi que la modération salariale dans les entreprises et permettre ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, de limiter les pertes d'emplois.
- (16) Les réformes des marchés des biens et des services vont également dans la bonne direction. Le programme de partenariat économique fournit des informations sur des mesures telles que le projet de loi visant à garantir l'unicité du marché, le projet de loi sur les services professionnels et la loi sur l'entrepreneuriat. En outre, le programme de partenariat économique souligne les mesures destinées à réduire le déficit en matière de tarifs de l'électricité. La réforme, qui n'est pas encore achevée, permettrait de freiner le gonflement de la dette liée aux tarifs de l'électricité ainsi que les engagements conditionnels pour les finances publiques qui lui sont associés,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

Le programme de partenariat économique de l'Espagne présenté à la Commission et au Conseil le 1^{er} octobre 2013 comprend un ensemble de réformes structurelles budgétaires qui est globalement adéquat pour soutenir une correction efficace et durable du déficit excessif. Le programme de partenariat économique confirme le programme et le calendrier des réformes budgétaires et autres réformes structurelles figurant dans le programme national de réforme 2013 et dans le programme de stabilité, et détaille dans certains cas le contenu des mesures et les échéances prévues pour leur réalisation. Toutefois, certaines recommandations formulées par le Conseil ne sont encore que partiellement appuyées par de mesures concrètes. C'est le cas, par exemple, de l'examen systématique des principaux postes de dépenses en vue d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques (dans le cadre de la recommandation n° 1). En ce qui concerne en outre le réexamen du système fiscal (recommandation n° 2), le programme de partenariat économique renvoie essentiellement aux conclusions d'un groupe d'experts fiscaux attendues en février 2014. Dans la plupart des cas, les réformes doivent encore être adoptées et/ou mises en œuvre intégralement, cette mise en œuvre rapide et intégrale étant fondamentale pour la réussite du programme de partenariat économique. La Commission et le Conseil surveilleront l'exécution des réformes dans le cadre du semestre européen.

Fait à Bruxelles,

Par le Conseil
Le président