



Bruxelles, le 18.5.2016  
COM(2016) 329 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2016  
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2016**

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2016**

**et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2016**

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 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 macroéconomiques<sup>2</sup>, et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne<sup>3</sup>,

vu les résolutions du Parlement européen<sup>4</sup>,

vu les conclusions 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 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance<sup>5</sup>, qui marque le lancement du semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte<sup>6</sup>, dans lequel l'Espagne est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique

---

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

<sup>2</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

<sup>3</sup> COM(2016) 329 final.

<sup>4</sup> P8 TA(2016)0058, P8 TA(2016)0059, et P8 TA(2016)0060.

<sup>5</sup> COM(2015) 690 final.

<sup>6</sup> COM(2015) 691 final.

économique de la zone euro<sup>7</sup>. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016. En tant que pays dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Espagne devrait veiller à mettre en œuvre cette recommandation intégralement et en temps utile.

- (2) Le rapport 2016 pour l'Espagne<sup>8</sup> a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par l'Espagne dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et en vue de la réalisation de ses objectifs nationaux au titre d'Europe 2020. Il comprenait également le bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi.<sup>9</sup> Son analyse l'amène à conclure que l'Espagne connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, la dette extérieure et intérieure élevée, tant publique que privée, continue à être une source de vulnérabilités dans un contexte de chômage élevé. Il est particulièrement nécessaire de prendre des mesures pour réduire les risques de retombées négatives sur l'économie espagnole et, compte tenu de sa taille, de répercussions négatives sur l'Union économique et monétaire. Malgré une amélioration du solde des opérations courantes, on ne prévoit pas que les engagements extérieurs nets reviendront à des niveaux prudents à court terme. Bien que le désendettement du secteur privé soit en bonne voie, en partie sous l'effet de conditions de croissance favorables, les besoins de désendettement sont importants et la dette publique demeure élevée. Des mesures ont été prises concernant le secteur financier et les régimes d'insolvabilité des entreprises et des personnes physiques; toutefois, l'action doit être poursuivie en ce qui concerne l'innovation et les compétences ainsi que le respect du pacte de stabilité et de croissance.
- (3) Le 29 avril 2016, l'Espagne a présenté son programme national de réforme pour 2016 et, le 30 avril 2016, elle a soumis son programme de stabilité pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique<sup>10</sup>.
- (5) L'Espagne fait actuellement l'objet du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2016, l'Espagne prévoit d'atteindre les objectifs de déficit nominal de 3,6 % du PIB en 2016 et de 2,9 % du PIB en 2017. Le déficit excessif devrait donc être corrigé avec un an de retard par rapport à ce qui

---

<sup>7</sup> COM(2015) 692 final.

<sup>8</sup> SWD(2016) 78 final.

<sup>9</sup> COM(2016) 95 final.

<sup>10</sup> COM(2014) 494 final.

est actuellement recommandé par le Conseil, les objectifs en matière d'effort budgétaire et de solde nominal n'ayant pas été atteints en 2014 et en 2015. Ces objectifs supposent la mise en œuvre intégrale de 0,4 % du PIB d'économies permanentes au niveau de l'administration publique centrale et régionale, annoncées en réponse à la recommandation autonome de la Commission du 9 mars 2016. Le déficit devrait continuer à diminuer par la suite, pour atteindre 1,6 % du PIB en 2019. Toutefois, l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire équilibrée en termes structurels ne devrait pas être atteint durant la période couverte par le programme de stabilité. En particulier, il est prévu que le solde structurel recalculé ne s'améliore que très faiblement en 2016 et 2017 à environ - 2½% du PIB, et recule lentement pour parvenir à - 2¾% du PIB en 2019. Le ratio dette publique/PIB n'a que peu diminué, ressortant à 99,2 % du PIB en 2015, et devrait baisser légèrement en 2016 et 2017 et de façon plus marquée les deux années suivantes, pour s'établir à 96 % du PIB en 2019, le solde primaire devenant excédentaire. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible pour 2016 et 2017 et légèrement optimiste pour la suite; il a été approuvé par l'institution budgétaire indépendante de l'Espagne (AIReF). Les prévisions du printemps 2016 de la Commission tablent sur un déficit de 3,9 % du PIB en 2016 et de 3,1 % du PIB en 2017, au-dessus des objectifs nominaux fixés dans le programme de stabilité. L'Espagne n'a donc pas prévu de corriger le déficit excessif en 2016, comme recommandé par le Conseil. Les risques qui pèsent sur les objectifs de déficit du programme découlent en grande partie des incertitudes qui entourent la mise en œuvre des économies provenant des mesures de mars/avril 2016. Étant donné que le déficit structurel devrait se creuser légèrement pendant les deux années, l'effort budgétaire n'est pas conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil est d'avis qu'il existe un risque que l'Espagne ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. D'autres mesures sont donc nécessaires pour assurer le respect des dispositions en 2016 et 2017.

- (6) Conformément à l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1467/97, la Commission surveillera régulièrement la mise en œuvre des mesures prises par l'Espagne en réponse à la dernière recommandation adressée par le Conseil au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE: la Commission recommandera donc au Conseil les mesures appropriées qu'il convient de prendre dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.
- (7) Depuis 2012, le cadre budgétaire de l'Espagne a été renforcé afin notamment d'éviter tout écart et de garantir le respect par tous les niveaux de gouvernement de leurs objectifs respectifs en matière de déficit, d'endettement et de dépenses. Par ailleurs, une règle s'appliquant (sur une base volontaire) au niveau régional a été approuvée à la mi-2015 pour limiter la croissance des dépenses en matière de produits pharmaceutiques et de soins de santé, et le gouvernement a signé en novembre 2015 avec l'industrie pharmaceutique un accord visant à favoriser la rationalisation des dépenses en produits pharmaceutiques. Malgré tout, en 2015, la plupart des régions et le secteur de la sécurité sociale ont été loin d'atteindre leurs objectifs budgétaires domestiques. La règle en matière de dépenses de la loi de stabilité n'a pas été observée par les sous-secteurs des administrations publiques centrales, régionales et locales, et la croissance des dépenses en produits pharmaceutiques, notamment dans les hôpitaux, s'est encore raffermie, même si l'on exclut l'incidence des nouveaux traitements contre l'hépatite C.

- (8) Dans le domaine des marchés publics, l'Espagne obtient de bons résultats en ce qui concerne la qualité de la législation et l'accessibilité des procédures de recours. Des efforts ont été accomplis pour rationaliser les marchés publics, en recourant notamment à des mécanismes de passation conjointe de marchés. Cependant, des disparités en matière de mise en œuvre des marchés publics sont observées entre les administrations et l'insuffisance des mécanismes de contrôle empêche l'application correcte des règles à ce sujet. Le nombre de violations présumées de la législation de l'UE dans le domaine des marchés publics qui ont été portées à la connaissance de la Commission ces dernières années a été relativement élevé. Par ailleurs, la Cour des comptes espagnole a souligné certaines lacunes telles que le recours fréquent à la procédure négociée sans publication, la modification répétée des contrats, le fractionnement des contrats en des contrats plus réduits, ainsi que le caractère insuffisamment précis et clair de certains documents de marché et décisions administratives.
- (9) L'Espagne a accompli des progrès remarquables en ce qui concerne la restructuration du secteur financier. La loi sur les caisses d'épargne, qui vise à améliorer leur gouvernance et à réduire les participations de contrôle détenues par les fondations bancaires, a été mise en œuvre. L'exécution des plans de restructuration des banques ayant bénéficié d'une aide d'État est bien avancée. La Banque d'Espagne a modifié le régime comptable existant pour les établissements de crédit et a adopté un nouveau cadre pour la société espagnole de gestion d'actifs SAREB. Ce nouveau cadre permettra à la SAREB de traiter de façon adéquate les dépréciations et d'adapter ses politiques de désendettement à des hypothèses de marché crédibles.
- (10) Les réformes du marché du travail réalisées ces dernières années ont rendu l'emploi plus réactif à la croissance, et la création d'emplois a repris, sous l'effet de l'augmentation de la flexibilité et de la poursuite de la modération salariale. Les conventions collectives ont soutenu cette tendance, également favorisée par l'accord interprofessionnel signé en juin 2015. La récente amélioration de l'emploi total est due, pour l'essentiel, aux contrats temporaires, même si on note une lente progression des contrats à durée indéterminée nouvellement signés. Cependant, l'adoption de mesures incitatives au recrutement de nouveau personnel à durée indéterminée demeure limitée, et la part des travailleurs temporaires reste l'une des plus élevées de l'UE, alors que ces derniers ont peu de chances de bénéficier d'un contrat à durée indéterminée. La durée limitée des contrats temporaires n'encourage pas l'investissement dans le capital humain, ce qui entrave la croissance de la productivité. Bien qu'il diminue rapidement, le chômage reste très élevé, notamment chez les jeunes, et sa durée moyenne est en hausse. La persistance d'un chômage de longue durée important suggère que le chômage risque de se pérenniser, en affectant négativement les conditions sociales et de travail. Près de 60 % des chômeurs de longue durée sont peu qualifiés, ce qui nécessite des politiques actives et passives appropriées du marché du travail et de la formation pour lutter contre les nombreuses inadéquations des qualifications et éviter la dépréciation des compétences de ce groupe. Les interactions avec les employeurs sont encore faibles en ce qui concerne l'élaboration des programmes de formation.
- (11) L'efficacité des mesures d'activation et des mesures actives du marché du travail dépend dans une large mesure de la capacité des services de l'emploi à concevoir et à offrir un accompagnement individualisé pour les bénéficiaires. La mise en œuvre des récentes réformes des politiques actives du marché du travail progresse lentement et les services publics de l'emploi font encore preuve d'une capacité réduite à fournir

des conseils et une aide à la recherche d'emploi efficaces et individualisés. La coopération entre les services publics régionaux de l'emploi et les agences de placement privées reste limitée. Par ailleurs, la coopération entre les services de l'emploi et les services sociaux varie d'une région à l'autre, ce qui entrave la fourniture d'une aide coordonnée aux personnes plus éloignées du marché du travail, notamment les bénéficiaires du revenu minimum. De fortes disparités sont observées entre les régions en ce qui concerne les dispositifs d'aide au revenu, notamment au niveau des modalités de mise en œuvre, des conditions d'éligibilité, de la portée et de la pertinence, alors que la difficulté de transférer les prestations sociales freine la mobilité professionnelle entre les régions. En outre, les informations sur le passage des dispositifs de revenu minimum à l'emploi sont assez restreintes. L'Espagne élabore actuellement une cartographie des dispositifs d'aide au revenu nationaux et régionaux existant dans le pays, qui couvrira les niveaux nationaux et régionaux. Malgré la mise en place de certaines mesures, l'efficacité des allocations familiales et de logement demeure limitée en matière de réduction de la pauvreté, et le manque de services adéquats et abordables de garde d'enfants et de soins de longue durée décourage en particulier les femmes à accepter un emploi.

- (12) Les modifications de plus en plus rapides de la composition sectorielle de l'emploi observées en Espagne depuis 2008 sont allées de pair avec une augmentation de l'inadéquation des compétences. Le faible niveau global des compétences freine la transition vers des activités à plus haute valeur ajoutée et nuit à la croissance de la productivité. En dépit d'un taux élevé de diplômés de l'enseignement supérieur, l'offre de compétences ne correspond pas suffisamment aux besoins du marché du travail. Les taux d'employabilité des diplômés récents de l'enseignement supérieur sont parmi les plus faibles d'Europe, une part significative d'entre eux occupant des emplois qui ne nécessitent pas de diplôme universitaire. Par ailleurs, malgré une légère amélioration ces cinq dernières années, en partie due à des initiatives visant à améliorer la représentation des entreprises dans les conseils d'administration des universités, la coopération entre les universités et les entreprises demeure limitée. La mobilité réduite des universitaires, la rigidité du système de gouvernance des universités et les obstacles administratifs rencontrés par les Bureaux de transfert des résultats de la recherche (*Oficinas de transferencia de resultados de investigación*) constituent autant d'entraves à un renforcement de la coopération.
- (13) La politique en matière de recherche et d'innovation en Espagne est confrontée à plusieurs problèmes. Les interactions entre la recherche publique et la recherche privée sont limitées. L'intensité de R&D (soit les dépenses de R&D en pourcentage du PIB) et la performance en matière d'innovation de l'Espagne poursuivent leur déclin, dans un contexte caractérisé par un nombre relativement faible d'entreprises innovantes et un manque d'incitations en faveur d'une collaboration entre recherche publique et entreprises. L'Espagne enregistre des résultats insatisfaisants pour la plupart des indicateurs d'innovation des entreprises. L'écart en matière d'intensité de dépenses de R&D par rapport à l'UE dans son ensemble est particulièrement significatif en ce qui concerne les investissements en R&D du secteur privé (0,6 % en Espagne, contre 1,3 % dans l'ensemble de l'UE). Le capital-risque n'est pas encore très répandu en Espagne, notamment lors de la phase d'amorçage. La faible coordination des politiques en matière de R&I a donné lieu à un paysage régional fragmenté d'organismes et de programmes de promotion des activités innovatrices et de la coopération entre le monde scientifique et les entreprises, qui pose d'importantes difficultés aux entreprises, notamment aux plus petites. La médiocre participation des entreprises aux activités innovatrices pourrait être le signe d'un

manque de conditions-cadres et de mesures incitatives en faveur de l'innovation. Comme le souligne l'évaluation par les pairs 2014 du comité de l'Espace européen de la recherche concernant le système espagnol de recherche et d'innovation, les systèmes publics de recherche les plus probants reposent sur des niveaux d'évaluation et de responsabilité plus élevés qu'en Espagne. Dans ce contexte, l'octroi de fonds publics aux activités de R&D dans les universités et les organismes publics de recherche n'est généralement pas fondé sur la performance, ce qui n'encourage pas l'amélioration de la qualité et la pertinence des résultats scientifiques.

- (14) La taille moyenne réduite des entreprises espagnoles permet d'expliquer la persistance de la faible productivité de l'économie. Une croissance ferme conjuguée à des améliorations du capital humain, l'innovation, les technologies, l'accès au financement et une justice efficace pourraient stimuler la productivité globale. En 2015, les investissements des entreprises se sont raffermis, grâce à une demande vigoureuse, à des coûts d'emprunt peu élevés et au rétablissement en cours de la situation financière du secteur des entreprises et des ménages. L'Espagne a pris différentes mesures pour faciliter la croissance des entreprises. Ainsi, une loi récente sur le financement des entreprises devrait favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) au financement. En outre, l'évaluation préalable de l'incidence potentielle de nouvelles législations sur les PME est désormais obligatoire. Cependant, le délai et le nombre de permis nécessaires pour créer une entreprise et lancer certaines activités économiques restent relativement importants.
- (15) Les fortes disparités observées entre les régions d'Espagne en matière de pratiques réglementaires, notamment pour l'octroi de licences aux entreprises, sont susceptibles de limiter la capacité de croissance des entreprises. La loi sur l'unité du marché vise à réduire les entraves à l'accès aux activités économiques et à l'exercice de celles-ci dans les régions d'Espagne et à améliorer la réglementation. Elle pourrait avoir une incidence notable sur la suppression des obstacles à l'investissement et faciliter l'octroi de licences aux entreprises, les activités commerciales et la croissance des entreprises. Toutefois, pour sa troisième année d'application, elle connaît une mise en œuvre lente par les gouvernements régionaux. De même, les avantages de la réforme du secteur du détail de 2014 sont fonction de l'adoption par les gouvernements régionaux des actes d'exécution nécessaires. En outre, la suppression des obstacles à l'accès au secteur des services professionnels est susceptible d'améliorer la productivité dans d'autres secteurs qui utilisent ces ressources. En dehors de la transposition de la directive «services» en droit espagnol, aucune avancée n'a été observée en matière de réforme horizontale du cadre réglementaire pour les professions réglementées et les associations professionnelles, sauf dans le domaine de la certification de projets par un ordre professionnel. La réforme prévue dans les programmes nationaux de réforme successifs n'a pas été adoptée. Cette réforme visait à définir les professions nécessitant une inscription auprès d'une organisation professionnelle, à améliorer la transparence et la responsabilité des organes professionnels, à ouvrir des activités dont l'accès est limité de manière injustifiée et à préserver l'unité du marché dans l'accès et la fourniture de services professionnels en Espagne.
- (16) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse de la politique économique de l'Espagne, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 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 les orientations de l'UE, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE 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.

- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis<sup>11</sup>.
- (18) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) no 1176/2011.

RECOMMANDE que l'Espagne s'attache, en 2016 et 2017:

- (1) à assurer une correction durable du déficit excessif en 2017 au plus tard, ramenant le déficit public à 3,7 % du PIB en 2016 et à 2,5 % du PIB en 2017, en prenant les mesures structurelles nécessaires et en consacrant toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit et de la dette; cela correspond à une amélioration du solde structurel de 0,25 % du PIB en 2016 et de 0,5 % en 2017; à mettre en œuvre à tous les niveaux de gouvernement les outils définis dans la législation budgétaire cadre; à renforcer les mécanismes de contrôle dans le domaine des marchés publics et la coordination des politiques des marchés publics entre les niveaux de gouvernement;
- (2) à prendre de nouvelles mesures pour améliorer l'intégration sur le marché du travail, en se concentrant sur l'accompagnement individualisé et en rendant les mesures en matière de formation plus efficaces; à renforcer les capacités des services régionaux de l'emploi et leur coordination avec les services sociaux; à remédier aux écarts et disparités concernant les dispositifs de revenu minimum et à améliorer les régimes d'aide aux familles, notamment l'accès à des services de garde d'enfants et de soins de longue durée de qualité;
- (3) à prendre de nouvelles mesures pour améliorer l'adéquation de l'enseignement supérieur avec le marché du travail, notamment en encourageant la coopération entre les universités, les entreprises et la recherche; à accroître le financement fondé sur la performance des organismes publics de recherche et des universités et à favoriser les investissements du secteur privé dans la R&I;
- (4) à accélérer la mise en œuvre de la loi sur l'unité du marché au niveau régional; à veiller à la mise en œuvre par les régions autonomes des mesures de réforme adoptées pour le secteur du détail; à adopter la réforme prévue des associations et services professionnels.

---

<sup>11</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.



Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*  
*Le président*