

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

CONSEIL

AVIS DU CONSEIL

du 10 décembre 2013

concernant le programme de partenariat économique de l'Espagne

(2013/C 368/01)

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 euro ⁽¹⁾, 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'emploi.

(2) Le règlement (UE) n° 473/2013 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 politiques 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 dont la devise est l'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, en particulier celles qui concernent la fiscalité, les régimes de retraite, les systèmes de santé et les cadres budgétaires.

(4) Le 27 avril 2009, le Conseil a adopté la décision 2009/417/CE ⁽²⁾, plaçant l'Espagne procédure de déficit excessif. Le 21 juin 2013, le Conseil a adopté une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) 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, et 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 son 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

⁽¹⁾ JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

⁽²⁾ Décision 2009/417/CE du Conseil du 27 avril 2009 sur l'existence d'un déficit excessif en Espagne (JO L 135 du 30.5.2009, p. 25).

partenariat économique comprend des mesures visant à mettre en œuvre les recommandations par pays de 2013 adressées à l'Espagne par la recommandation du Conseil du 9 juillet ⁽¹⁾ (ci-après dénommée «recommandation Conseil du 9 juillet 2013»): i) assurer une restauration budgétaire différenciée et propice à la croissance (recommandations par pays n^{os} 1 et 2); ii) rétablir l'activité de prêt à l'économie (recommandation par pays n^o 3); iii) lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise (recommandations par pays n^{os} 4, 5 et 6); iv) stimuler la compétitivité et la croissance (recommandations par pays n^{os} 7 et 8); et v) moderniser l'administration publique (recommandation par pays n^o 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 au niveau 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) la viabilité des retraites; vii) la simplification et le renforcement de l'efficacité du système fiscal; 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 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 organique de stabilité budgétaire (ci-après dénommée «loi de 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 de 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^o 473/2013 devrait contribuer à une meilleure surveillance des finances publiques de l'Espagne et à 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 de stabilité budgétaire, ainsi que pour la définition des objectifs budgétaires des régions. Néanmoins, certaines dispositions institutionnelles visant à garantir l'indépendance fonctionnelle et opérationnelle de l'institution budgétaire pourraient avoir été renforcées.
- (9) Bien que le programme de partenariat économique n'aille 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 de 2013 pour mars 2014 au plus tard, les mesures visant à rationaliser les dépenses dans les domaines de la santé, de la politique de l'emploi et de l'administration publique 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 efficiente 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'efficience à moyen terme.

- (10) La révision en cours de la loi de 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 régimes de retraite, ces derniers faisant l'objet d'une réforme distincte visée au considérant 12. 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 régime 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 2013 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 par pays n^o 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. Ce programme 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.

⁽¹⁾ Recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour la période 2012-2016 (JO C 217 du 30.7.2013, p. 81).

- (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. Ces mesures, qui doivent encore être réalisées, sont susceptibles d'aider à 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 devrait 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 de 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 des 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 par pays n^o 1). En outre, en ce qui concerne le réexamen du système fiscal (recommandation par pays n^o 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, le 10 décembre 2013.

Par le Conseil
Le président
R. ŠADŽIUS