



Bruxelles, le 12.10.2015
C(2015) 6892 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 12.10.2015

concernant le projet de plan budgétaire de l'ESPAGNE

AVIS DE LA COMMISSION

du 12.10.2015

concernant le projet de plan budgétaire de l'ESPAGNE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. 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 pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent à la Commission et à l'Eurogroupe chaque année, et au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT L'ESPAGNE

3. Compte tenu des élections générales à venir, l'Espagne a présenté son projet de plan budgétaire pour 2016 le 11 septembre 2015, avant la date limite du 15 octobre fixée à l'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013. Ce projet de plan budgétaire intègre le budget de l'administration centrale qui a été adopté par le gouvernement le 31 juillet 2015 et dont l'approbation par le parlement est prévue pour la fin du mois d'octobre 2015 au plus tard, mais il ne comprend pas de mesures actualisées et bien définies pour les administrations régionales. Il tient compte des dernières informations publiques sur l'exécution budgétaire, qui remontent à mai 2015 (pour les administrations régionales) et au premier trimestre 2015 (pour les entités locales), et prend pour hypothèse que les objectifs fixés en juillet 2014 et en juillet 2015 pour tous les sous-secteurs des administrations publiques seront atteints, respectivement, en 2015 et 2016.
4. Sur la base de ce projet de plan budgétaire, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. Pour étayer son évaluation, la Commission a établi des prévisions ad hoc (ci-après les «prévisions ad hoc de la Commission»), avec une date butoir fixée au 29 septembre 2015.
5. L'Espagne est actuellement soumise au volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil a engagé à son endroit la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) le 27 avril 2009. Dans sa dernière recommandation, émise le 21 juin 2013 au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE (ci-après, la «recommandation PDE de 2013»), le Conseil a recommandé à l'Espagne de corriger son déficit excessif en 2016 au plus tard. Afin de ramener le déficit public nominal sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2016 au plus tard, il a été recommandé à l'Espagne d'atteindre un objectif de déficit nominal de 6,5 % du PIB en 2013, de 5,8 % du PIB en 2014, de 4,2 % du PIB en 2015 et de 2,8 % du PIB en 2016, ce qui, selon les prévisions du printemps 2013 de la Commission portant jusqu'en 2016, correspond à une amélioration du solde structurel de 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % et 1,2 % du PIB respectivement pour les années 2013 à 2016.

6. D'après le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire, l'Espagne devrait continuer à enregistrer une croissance économique forte, tirée par la demande intérieure, et notamment par la consommation privée et l'investissement en biens d'équipement. La situation de l'emploi devrait également continuer de s'améliorer rapidement. Par rapport aux prévisions ad hoc de la Commission, la prévision d'une croissance du PIB réel de 3,3 % pour 2015 indiquée dans le projet de plan budgétaire semble globalement plausible, même si elle est légèrement supérieure à la projection de la Commission, fixée à 3,1 %. Toutefois, le scénario macroéconomique du projet de plan budgétaire semble quelque peu optimiste pour 2016. Selon les prévisions ad hoc de la Commission, les risques pesant sur les projections de croissance sont principalement liés au secteur extérieur, et pourraient se matérialiser si le ralentissement des marchés émergents s'intensifiait.
7. En vertu du règlement (UE) n° 473/2013, le projet de plan budgétaire doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. L'institution budgétaire indépendante nationale, la Autoridad Independiente de responsabilidad fiscal (AIReF), a approuvé les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire le 31 juillet 2015, mais elle a également signalé que la composition de la croissance pourrait différer des prévisions du gouvernement (avec plus de consommation et moins d'investissements par rapport à celles-ci) et que la croissance de l'emploi pourrait s'avérer plus faible que prévu.
8. Selon le projet de plan budgétaire, le déficit des administrations publiques devrait passer de 5,8 % du PIB en 2014 (en tenant compte du soutien aux banques de 0,1 % du PIB) à 4,2 % en 2015, ce qui correspondrait à l'objectif recommandé dans le cadre de la PDE. Pour 2016, le projet de plan budgétaire table sur un déficit des administrations publiques de 2,8 % du PIB, ce qui correspondrait également à l'objectif recommandé dans le cadre de la PDE. Les objectifs de déficit nominal sont restés inchangés par rapport à ceux indiqués dans le programme de stabilité d'avril 2015, alors que les perspectives macroéconomiques se sont améliorées depuis lors. La Commission prend acte des données publiées par le Contrôleur général de l'État (IGAE) et notifiées à Eurostat par l'office espagnol des statistiques le 29 septembre 2015, c'est-à-dire après la date de présentation du projet de plan budgétaire. Ces données, qui doivent encore être validées par Eurostat avant les prévisions économiques de l'automne 2015 de la Commission, font état d'un PIB nominal plus faible en 2014 et, qui plus est, d'un déficit public légèrement plus élevé, à 5,9 % du PIB. Compte tenu de la position de départ plus défavorable, les données communiquées laissent également entrevoir un déficit légèrement plus élevé en 2015, à 4,3 % du PIB. La réduction du déficit en 2015 et en 2016 devrait résulter d'une combinaison de mesures de restriction des dépenses et d'accroissement des recettes, sur fond de forte croissance du PIB nominal. D'après le projet de plan budgétaire, le solde structurel devrait s'améliorer de 0,2 % du PIB en 2015 et rester inchangé en 2016¹, ce qui est bien inférieur à l'effort recommandé par le Conseil.
9. Les prévisions ad hoc de la Commission tablent sur un déficit de 4,5 % du PIB en 2015, soit 0,3 point de pourcentage de plus qu'annoncé dans le projet de plan

¹ C'est-à-dire, tel que recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le projet de plan budgétaire, selon la méthode commune. Il convient de noter que ce nouveau calcul du solde structurel aboutit à des valeurs qui diffèrent sensiblement de celles indiquées dans le projet de plan budgétaire, en l'occurrence -0,7 % du PIB pour 2015 et -0,5 % du PIB pour 2016.

budgétaire. La raison d'une telle différence est à chercher du côté des dépenses. Outre l'impact d'un PIB nominal légèrement plus faible que dans le scénario macroéconomique du plan, qui explique la baisse plus modérée du ratio des dépenses, la Commission anticipe que la rémunération des salariés progressera un peu plus vite que ne le prévoit le projet de plan budgétaire. En ce qui concerne les recettes, le projet de plan budgétaire, comme les prévisions ad hoc de la Commission, prévoit une accélération des recettes fiscales à partir de 2014, en particulier des impôts sur la production et les importations. Pour 2016, les prévisions ad hoc de la Commission annoncent un déficit de 3,5 % du PIB, soit 0,7 point de pourcentage de plus que l'objectif fixé dans le projet de plan budgétaire, et 0,5 % du PIB au-dessus de la valeur de référence de 3 % du PIB. Cette différence s'explique par une position de départ plus défavorable, une croissance plus faible du PIB nominal sous-jacent et une hypothèse plus prudente en matière de restriction des dépenses courantes, en particulier aux niveaux régional et local, ainsi que par une évaluation différente de l'impact de certaines mesures de recettes fiscales et non fiscales, dont certaines ne sont pas suffisamment précises pour être prises en compte dans les prévisions ad hoc de la Commission. Il convient de noter que les nouvelles données relatives au déficit nominal pour l'année 2014 n'ayant pas encore été validées par Eurostat, les prévisions ad hoc de la Commission n'en tiennent pas compte.

10. Selon le projet de plan budgétaire, le ratio de la dette au PIB devrait culminer à 98,7 % du PIB en 2015, avant de retomber à 98,2 % du PIB en 2016. Ces ratios ne sont que légèrement inférieurs à ceux indiqués dans le programme de stabilité. Ces projections ne tiennent pas encore compte des données récemment publiées par l'IGAE et notifiées à Eurostat par l'office espagnol des statistiques le 29 septembre 2015, qui font état d'un taux d'endettement de 99,4 % du PIB en 2014 et laissent entrevoir un taux d'endettement plus élevé en 2015, à 99,7 % du PIB. La baisse du taux d'endettement en 2016 s'explique essentiellement par une forte croissance du PIB nominal, qui compenserait l'effet de la charge d'intérêts et des ajustements stock-flux positifs. Par rapport au projet de plan budgétaire, les prévisions ad hoc de la Commission tablent sur des taux d'endettement un peu plus élevés, à 99 % du PIB en 2015 et à 99,5 % du PIB en 2016, en raison principalement d'un solde primaire légèrement moindre en 2015 et en 2016 et d'une croissance du PIB nominal plus faible.
11. Selon le projet de plan budgétaire, les mesures discrétionnaires devraient entraîner une réduction nette globale du déficit d'un peu plus de ½ % du PIB en 2015 et de ¼ % du PIB en 2016. Pour ces deux années, cet effet net découle uniquement de mesures axées sur les dépenses, dès lors que les mesures d'accroissement des recettes signalées, essentiellement aux niveaux régional et local, devraient être compensées par les effets de la réforme fiscale, qui a réduit l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques à partir du mois de janvier 2015. Du côté des dépenses, les économies résultent de politiques de renforcement de l'efficacité (par l'intermédiaire de la réforme de l'administration publique), de la poursuite de la mise en œuvre de la réforme des retraites de 2013 et de plusieurs autres mesures concernant les dépenses courantes à l'échelon régional et local. Les prévisions ad hoc de la Commission tiennent compte, en ce qui concerne les mesures discrétionnaires, d'un effet net cumulatif sur la réduction du déficit d'environ ¼ % du PIB pour 2015 et d'un effet très marginal pour 2016, étant donné que les risques pesant sur la mise en œuvre d'une partie de ces mesures, notamment celles aux niveaux régional et local, devraient se matérialiser. Cela vaut, en particulier, pour la vente de

concessions administratives et de plusieurs actifs immobiliers ainsi que pour les économies attendues, au niveau régional, de la nouvelle règle en matière de dépenses pharmaceutiques et de dépenses de santé, des règles limitant les nouvelles embauches dans le secteur public et du transfert des services sanitaires, éducatifs et sociaux des entités locales vers les administrations régionales.

12. La recommandation PDE de 2013 appelle l'Espagne à améliorer son solde structurel de 0,8 point de pourcentage du PIB en 2015. Toutefois, le projet de plan budgétaire prévoit une amélioration du solde structurel (recalculé) de 0,2 point de pourcentage, alors que les prévisions ad hoc de la Commission laissent entrevoir une détérioration de 0,5 point de pourcentage, du fait notamment d'une évaluation nettement différente des opérations exceptionnelles selon la classification de la Commission. Si l'on corrige le solde structurel pour prendre en compte les révisions de la croissance du PIB potentiel et les excédents/déficits de recettes imprévus, l'écart se creuse encore, pour atteindre 1½ point de pourcentage par rapport à l'effort recommandé. En outre, si l'on prend en considération l'effort cumulé sur la période 2013-2015, l'écart atteint 2¾ points de pourcentage. Sur la base d'une évaluation ascendante, les mesures supplémentaires nettes d'assainissement sont inférieures de 1,4 point de pourcentage du PIB à ce qui avait été jugé nécessaire pour atteindre les objectifs structurels définis pour l'année 2015 dans la recommandation PDE de 2013. Au total, l'écart s'élève à 2,2 points de pourcentage sur la période 2013-2015.
13. En ce qui concerne 2016, la variation (recalculée) du solde structurel (0 % du PIB) dans le projet de plan budgétaire est sensiblement inférieure à l'effort de 1,2 % du PIB recommandé par le Conseil. De leur côté, les prévisions ad hoc de la Commission tablent sur un creusement du déficit structurel de 0,2 % du PIB. Le solde structurel attendu, une fois corrigé pour prendre en compte la révision de l'estimation de la croissance potentielle ainsi que les déficits/excédents de recettes qui n'étaient pas prévus au moment de la recommandation PDE de 2013, pointe dans la même direction. Au total, sur la période 2013-2016, l'effort est inférieur de 3,1 points de pourcentage à celui qui avait été recommandé par le Conseil si l'on considère la variation du solde structurel non corrigée, et de 4,4 points de pourcentage si l'on considère la variation corrigée. Enfin, l'estimation selon une approche ascendante de l'effort budgétaire en 2016 est négative (-0,2 % du PIB), et donc inférieure au 1,5 % du PIB de mesures supplémentaires que la recommandation PDE de 2013 jugeait nécessaire pour atteindre l'objectif structurel recommandé, ce qui conduit à un écart, par rapport à l'effort recommandé, de 3,8 points de pourcentage au total sur la période 2013-2016. L'évaluation globale du projet de plan budgétaire fait apparaître un risque de non-conformité avec la recommandation PDE de 2013.
14. Le projet de plan budgétaire fait état des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays formulées par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2015, notamment en matière de gouvernance budgétaire. Jusqu'à présent, l'Espagne a accompli quelques progrès dans la mise en œuvre du volet structurel des recommandations budgétaires par pays de 2015. La dernière mesure prise en réponse à ces recommandations consiste en l'adoption, à la mi-juin 2015, d'un nouveau mécanisme budgétaire volontaire destiné à encourager les administrations régionales à limiter les dépenses de santé. Toutefois, les mesures incitatives n'ont pas encore été pleinement définies et les administrations régionales n'ont pour le moment pas encore adopté ce mécanisme. En outre, il est prévu que le ministère des finances commence à publier, en octobre 2015, des données détaillées sur les dépenses de

santé et les dépenses pharmaceutiques des administrations régionales. En dépit des progrès accomplis, il reste possible d'accroître encore la convergence des codes budgétaires, des documents budgétaires, des tableaux qui les accompagnent, et des règles de comptabilité publique applicables aux administrations régionales, afin d'améliorer la transparence et les procédures budgétaires.

15. D'une manière générale, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de l'Espagne, qui est actuellement soumise au volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, présente un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte. L'amélioration du déficit budgétaire nominal sur laquelle table le projet de plan budgétaire en vue d'une correction du déficit excessif en 2016, date butoir fixée par la recommandation PDE de 2013, repose principalement sur une reprise de la croissance du PIB nominal, avec des hypothèses sous-jacentes de croissance en 2016 quelque peu optimistes; la maîtrise des dépenses joue également un rôle, mais certaines des économies prévues ne sont pas encore étayées par des mesures précises. D'après les prévisions ad hoc de la Commission, l'Espagne ne devrait pas atteindre les objectifs budgétaires nominaux fixés dans la recommandation PDE de 2013, la Commission tablant en effet sur un déficit de 4,5 % du PIB en 2015 et de 3,5 % du PIB en 2016. Les risques entourant les projections de déficit contenues dans les prévisions ad hoc de la Commission sont aussi bien positifs que négatifs. D'un côté, le ratio déficit/PIB de 2014, publié par l'IGAE et communiqué à Eurostat par l'office espagnol des statistiques après la transmission du projet de plan budgétaire, implique une position de départ légèrement plus défavorable pour l'année 2015. Mais d'un autre côté, si la hausse rapide des recettes fiscales observée jusqu'en août se poursuit au même rythme, cela se traduira par un déficit moins élevé que prévu. En outre, la variation attendue du solde structurel est nettement inférieure à l'effort budgétaire recommandé par le Conseil. La Commission invite donc les autorités à exécuter strictement le budget 2015 et à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale pour garantir la conformité du budget 2016 avec le pacte de stabilité et de croissance. La Commission est également d'avis que l'Espagne a accompli quelques progrès en ce qui concerne le respect des recommandations par pays en matière de gouvernance budgétaire émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2015 et invite les autorités à poursuivre leurs efforts.
16. Au vu des risques de non-conformité mis en évidence ci-dessus et compte tenu du fait que le projet de plan budgétaire ne contient pas de mesures à jour et bien définies concernant les administrations régionales, les autorités nationales sont invitées à soumettre dès que possible un projet de plan budgétaire actualisé contenant des mesures bien définies concernant les administrations régionales. Ce nouveau plan devrait tenir compte du présent avis afin de respecter pleinement le pacte de stabilité et de croissance.

Fait à Bruxelles, le 12.10.2015

Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission