



**Bruxelles, le 18 novembre 2016
(OR. en)**

EG 32/16

**EUROGROUP 34
ECOFIN 1075
UEM 382**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	16 novembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2016) 8005 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 16.11.2016 relatif au projet de plan budgétaire de l'ESPAGNE
Pièce jointe:	C(2016) 8005 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2016) 8005 final.



Bruxelles, le 16.11.2016
C(2016) 8005 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de l'ESPAGNE

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de l'ESPAGNE

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin d'assurer la cohérence des budgets nationaux 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 chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, 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. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2017 présenté le 15 octobre 2016, en même temps que le rapport sur l'action engagée par l'Espagne en réponse à la décision du Conseil du 8 août 2016 mettant l'Espagne en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif (rapport sur l'action suivie d'effets), la Commission a adopté l'avis ci-dessous conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. Le projet de plan budgétaire a été présenté par le gouvernement intérimaire sur une base de politiques inchangées. Le gouvernement constitué après les élections législatives du 26 juin 2016 a pris ses fonctions le 4 novembre.
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. Le 8 août 2016, le Conseil a mis l'Espagne en demeure de corriger son déficit excessif en 2018 au plus tard au titre de l'article 126, paragraphe 9, du traité. À cette fin, l'Espagne est invitée à ramener le déficit public à 4,6 % du PIB en 2016, à 3,1 % du PIB en 2017 et à 2,2 % du PIB en 2018. Cette amélioration du déficit public correspond à une dégradation du solde structurel de 0,4 % du PIB en 2016 et à des améliorations équivalant à 0,5 % du PIB en 2017 et en 2018, sur la base des prévisions actualisées du printemps 2016 de la Commission.
6. Dans l'ensemble, les projections macroéconomiques sous-tendant le projet de plan budgétaire sont prudentes pour 2016 et plausibles pour 2017. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire tablent sur une croissance annuelle du PIB réel atteignant 2,9 % en 2016 et 2,3 % en 2017. Ces chiffres s'écartent légèrement des prévisions qui sous-tendent le programme de stabilité de 2016, avec une croissance du PIB réel s'établissant à 2,7 % en 2016 et à 2,4 % en 2017. La croissance devrait être portée par la demande intérieure au cours

de ces deux années, tandis que les échanges commerciaux nets devraient freiner l'évolution du PIB, sous l'effet d'une augmentation des importations plus rapide que celle des exportations. En revanche, selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, une légère contribution positive est attendue de la croissance nette du commerce extérieur. La Commission prévoit une croissance atteignant 3,2 % en 2016 et 2,3 % en 2017.

7. L'Espagne respecte les exigences du règlement (UE) n° 473/2013 selon lesquelles le projet de plan budgétaire doit être fondé sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire pour 2017 ont été approuvées par l'AIREF, l'institution budgétaire indépendante de l'Espagne. L'AIREF a cependant signalé que certains facteurs étaient susceptibles de modifier ces prévisions, à la hausse ou à la baisse, notamment des taux d'intérêts et des prix du pétrole plus faibles d'une part, et une croissance mondiale plus lente, d'autre part.
8. Le projet de plan budgétaire prévoit une contraction du déficit public de 5,1 % du PIB en 2015 à 4,6 % du PIB en 2016, et une nouvelle diminution à 3,6 % du PIB en 2017. Sur la base des projections figurant dans le projet de plan budgétaire, le solde structurel recalculé devrait se détériorer de 1 % du PIB en 2016 et à nouveau de 0,1 % du PIB en 2017. Le ratio de la dette publique brute au PIB devrait rester stable et légèrement inférieur à 100 % tant en 2016 qu'en 2017. Le faible niveau actuel des taux d'intérêt, couplé à la stabilisation du ratio d'endettement, devrait entraîner de nouvelles baisses des dépenses d'intérêts en pourcentage du PIB tant en 2016 qu'en 2017. Les rendements des obligations souveraines de la zone euro demeurent à des niveaux historiquement bas. Sur la base des informations figurant dans le projet de plan budgétaire, les dépenses d'intérêts de l'Espagne devraient tomber de 3,1 % du PIB en 2015 à 2,8 % en 2016, puis à 2,7 % du PIB en 2017. Ces valeurs sont à comparer aux 3,5 % du PIB enregistrés en 2014, lors du pic enregistré dans les dépenses d'intérêts. Les prévisions de dépenses d'intérêts du projet de plan budgétaire sont globalement conformes à celles de la Commission dans ses prévisions de l'automne 2016.
9. Selon le projet de plan budgétaire, les mesures de politique budgétaire devraient conduire à une réduction totale nette du déficit public équivalant à 0,7 % et 0,2 % du PIB en 2016 et 2017, respectivement. Au cours de ces deux années, cette incidence globale nette provient largement des dépenses courantes, tandis que les mesures d'accroissement des recettes sont largement compensées par les effets de la réforme de 2014 de l'impôt sur les revenus des personnes et de l'impôt des sociétés, même après avoir pris en compte l'augmentation récemment adoptée des paiements échelonnés de l'impôt sur les sociétés. Dans le volet des dépenses, le projet de plan budgétaire prévoit des économies provenant de la réforme des administrations publiques, de la poursuite de la mise en œuvre de la réforme des pensions de 2013, de plusieurs mesures au niveau régional et local, et en 2016, de réductions des dépenses au niveau de l'administration centrale. Sur la base de l'évaluation de ces mesures réalisée par la Commission, les prévisions de l'automne 2016 de cette dernière annoncent une incidence globale nette en termes de réduction de déficit de 0,2 % du PIB en 2016 et légèrement inférieure à 0,2 % du PIB en 2017. Les écarts par rapport aux estimations du gouvernement concernent essentiellement le volet des dépenses. Dans l'ensemble, les mesures adoptées par le gouvernement intérimaire en 2016 ont considérablement augmenté la probabilité d'atteindre l'objectif de déficit en

2016. Pour la suite, de nouvelles mesures seront nécessaires pour atteindre les objectifs en termes de déficit nominal et d'efforts structurels.

10. Selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, le déficit nominal devrait retomber à 4,6 % du PIB en 2016, conformément à l'objectif de déficit nominal fixé par le Conseil. Alors que la décision de mise en demeure adoptée le 8 août 2016 par le Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du TFUE¹ exige de l'Espagne qu'elle limite la détérioration du solde structurel à maximum 0,4 % du PIB en 2016, les prévisions de l'automne 2016 de la Commission font état d'une détérioration inattendue du solde structurel de 1,0 % du PIB, soit 0,6 point de pourcentage de plus que le niveau demandé. Cela mérite un examen approfondi. Si la détérioration plus importante que prévu du solde structurel semble être principalement due à des recettes moins élevées que prévu, l'analyse de l'effort budgétaire fondée sur l'amélioration ajustée du solde structurel (approche descendante) et sur le volume des mesures prises (approche ascendante) montre que l'effort budgétaire requis risque de ne pas être atteint. Selon la première méthode, la variation corrigée du solde budgétaire est estimée à -0,5 % du PIB en 2016, ce qui revient à manquer de peu l'objectif de -0,4 % du PIB. La seconde méthode mène à une conclusion similaire, puisqu'elle annonce que les mesures structurelles relatives aux recettes et l'évolution des dépenses relevant de l'administration auront un effet expansionniste net de 0,1 % du PIB, par rapport à l'effet zéro demandé par le Conseil. Néanmoins, dès lors que les objectifs intermédiaires en matière de déficit nominal ont été atteints en 2016, la procédure de déficit excessif devrait être suspendue pour le moment. À politiques inchangées, le déficit nominal attendu de 3,8 % du PIB en 2017 est de 0,7 point de pourcentage supérieur à l'objectif de déficit nominal fixé par le Conseil, alors que pour 2018, il dépasse cet objectif d'un point de pourcentage. Tout en reconnaissant que ces projections sont subordonnées à des politiques inchangées, les prévisions de l'automne 2016 de la Commission indiquent qu'en l'absence de mesures supplémentaires, l'effort budgétaire serait inférieur aux niveaux requis par le Conseil pour ces deux années, et cela quelle que soit la méthode de mesure.
11. Le 8 août 2016, le Conseil a également demandé à l'Espagne de renforcer son cadre budgétaire et son cadre régissant la politique de marchés publics. En réponse à la décision du Conseil, le gouvernement espagnol a proposé certaines mesures qui ne permettent toutefois pas de répondre à ces exigences. Si le projet de plan budgétaire contient des informations détaillées sur la mise en œuvre des mécanismes de prévention et de correction prévus par la loi de stabilité pour l'ensemble de l'année 2016, il n'indique rien sur les projets de modification de cette loi dans le but de rendre la mise œuvre de ces mécanismes plus automatique. En outre, en l'absence d'instruments législatifs d'exécution appropriés, l'application de la règle relative aux dépenses prévue par la loi de stabilité reste peu claire et peut faire l'objet d'interprétations qui nuisent à sa contribution à la discipline budgétaire. En ce qui concerne les marchés publics, les mesures présentées dans le projet de plan budgétaire contribuent à l'amélioration des pratiques en matière de marchés publics en Espagne, mais dans l'ensemble, elles ne permettent pas de garantir un cadre cohérent assurant une transparence et une coordination suffisantes des marchés publics pour toutes les autorités et les entités contractantes. En outre, le rapport ne

¹ Voir la décision du Conseil mettant l'Espagne en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11552-2016-INIT/fr/pdf>

formule pas d'objectifs clairs en ce qui concerne les marchés publics, les instruments à mettre en place ou un calendrier d'adoption et de mise en œuvre de ces instruments.

12. L'Espagne, actuellement soumise au volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, a présenté un projet de plan budgétaire subordonné à des politiques inchangées. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de l'Espagne risque de ne pas être conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Tout en reconnaissant que ces projections ont été établies sur la base de politiques inchangées, la Commission prévoit qu'en 2017, ni l'objectif intermédiaire de déficit nominal ni l'effort budgétaire recommandé ne seront atteints. Par conséquent, dans le droit fil de la communication de la Commission intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro» de nouvelles mesures seront nécessaires pour assurer le respect du déficit nominal et des objectifs d'efforts structurels. Tant que ces mesures n'auront pas été adoptées, des risques continueront de peser sur la correction ordonnée et durable du déficit excessif en 2018 au plus tard².

La Commission est également d'avis que l'Espagne a accompli des progrès limités au regard des exigences spécifiques du Conseil en ce qui concerne le renforcement de son cadre budgétaire et de son cadre régissant la politique de marchés publics. La Commission invite dès lors les autorités espagnoles à accélérer les progrès. Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces exigences sera réalisée dans les rapports par pays de 2017 et dans le contexte des recommandations spécifiques par pays qui seront adoptées par le Conseil en 2017.

La Commission invite l'Espagne à lui soumettre, ainsi qu'à l'Eurogroupe, un projet de plan budgétaire actualisé pour 2017, montrant le respect des exigences énoncées dans la décision du Conseil du 8 août 2016, en principe au moins un mois avant l'adoption prévue par le parlement national du projet de loi budgétaire. Le projet de plan budgétaire actualisé devra aussi inclure des informations sur l'action engagée au regard des exigences du Conseil en ce qui concerne le renforcement des cadres régissant la politique budgétaire et la politique des marchés publics de l'Espagne, conformément à l'article 1^{er}, paragraphes 5 et 6 de la décision de mise en demeure adoptée par le Conseil le 8 août 2016. La Commission effectuera un nouvel examen du respect des exigences formulées dans la décision précitée du Conseil, sur la base des informations figurant dans le projet de plan budgétaire actualisé.

Fait à Bruxelles, le 16.11.2016

Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission

² Dans une lettre adressée, le 8 novembre 2016, au vice-président Dombrovskis et au commissaire Moscovici, le ministre espagnol de l'économie, de l'industrie et de la compétitivité annonçait que le gouvernement espagnol soumettrait un projet de plan budgétaire actualisé dans les semaines suivantes. Selon cette lettre, le budget actualisé assurerait le respect de l'objectif de déficit nominal intermédiaire de 3,1 % du PIB en 2017, ainsi que l'effort structurel recommandé de 0,5 % du PIB.