

**Bruxelles, le 1^{er} juin 2018
(OR. en)**

EG 2/18

**EUROGROUP 2
ECOFIN 558
UEM 228**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	28 mai 2018
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2018) 3182 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 23.5.2018 relatif au projet de plan budgétaire actualisé de l'Espagne
Pièce jointe:	C(2018) 3182 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2018) 3182 final.



Bruxelles, le 23.5.2018
C(2018) 3182 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 23.5.2018

relatif au projet de plan budgétaire actualisé de l'Espagne

{SWD(2018) 367 final}

AVIS DE LA COMMISSION

du 23.5.2018

relatif au projet de plan budgétaire actualisé 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, afin d'assurer la cohérence entre les budgets nationaux et les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance (PSC) 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 actualisé pour 2018 soumis le 30 avril 2018 par l'Espagne, la Commission a adopté l'avis suivant en vertu de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. Le projet de plan budgétaire actualisé fait suite à la présentation, en octobre 2017, d'un projet de plan budgétaire pour 2018 fondé sur une hypothèse de politiques inchangées. Le projet de plan budgétaire actualisé pour 2018 et le programme de stabilité 2018 ont été soumis en même temps, et contiennent des projections macroéconomiques et budgétaires identiques pour 2018.
4. Le projet de plan budgétaire actualisé contient des projections économiques et budgétaires intégrant les mesures qui ont été présentées au Parlement espagnol dans le cadre du projet de loi de finances le 3 avril 2018, ainsi qu'un surcroît de dépenses pour les pensions de retraite (y compris une hausse de ces pensions de 1,6 %, au lieu de la réévaluation minimale de 0,25 % prévue en 2018), qui ne sont que partiellement financées par des mesures d'accroissement des recettes.
5. L'Espagne est actuellement soumise au volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Le 27 avril 2009, le Conseil a engagé à son endroit la procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Le 8 août 2016, le Conseil a, en application de l'article 126, paragraphe 9, du traité, mis l'Espagne en demeure de corriger son déficit excessif au plus tard en 2018. En conséquence, l'Espagne devait ramener le déficit des administrations publiques à 4,6 % du PIB en 2016, 3,1 % du PIB en 2017 et 2,2 % du PIB en 2018. L'ajustement requis du déficit des administrations publiques a été jugé compatible avec une détérioration du solde structurel de 0,4 % du PIB en 2016 et à une amélioration de 0,5 % du PIB en 2017 ainsi qu'en 2018, sur la base de la version actualisée des prévisions du printemps 2016 de la Commission.
6. Le projet de plan budgétaire actualisé repose sur des prévisions de croissance réelle du PIB de 2,7 % en 2018, soit 0,2 point de pourcentage de moins que ce qu'annonce la Commission dans ses prévisions du printemps 2018. Le taux de croissance réel inférieur donné par le projet de plan budgétaire actualisé s'accompagne d'une croissance plus forte du déflateur du PIB; par conséquent, la croissance nominale du PIB devrait être globalement similaire dans les deux prévisions. Tant le projet de

plan budgétaire actualisé que les prévisions de la Commission anticipent une incidence positive des nouvelles mesures budgétaires envisagées sur la demande intérieure. L'incidence est plus faible dans les prévisions de la Commission car celles-ci englobent une série plus limitée de mesures. Les différences dans la composition de la croissance réelle sont essentiellement liées au fait que le projet de plan budgétaire actualisé mise sur un volume moindre de consommation privée, en dépit d'une croissance plus forte de l'emploi (en nombre de personnes) et des salaires. En revanche, le projet de plan budgétaire actualisé prévoit une contribution légèrement supérieure de l'investissement et des exportations nettes (en raison d'une croissance moindre des importations) que les prévisions de la Commission. L'écart de production positif¹ est plus faible dans le projet de plan budgétaire actualisé (1,1 % de la production potentielle) que dans les prévisions du printemps 2018 de la Commission (1,4 %). Dans l'ensemble, les projections macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire actualisé semblent plausibles pour 2018.

7. L'Espagne satisfait à l'obligation prévue par le règlement (UE) n° 473/2013, selon laquelle le projet de budget doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire actualisé ont été approuvées par l'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIREF). L'AIREF estime que les risques liés à l'environnement extérieur sont globalement équilibrés à court terme, mais note que l'incertitude persistante liée à l'actualité en Catalogne pourrait peser sur les perspectives de croissance de l'Espagne.
8. Le projet de plan budgétaire actualisé fixe à 2,2 % du PIB l'objectif de réduction du déficit des administrations publiques en 2018. C'est 0,1 point de pourcentage de moins que dans le projet de plan budgétaire fondé sur une hypothèse de politiques inchangées, sachant que la révision à la hausse de la croissance du PIB compense largement l'effet d'accroissement net du déficit des mesures figurant dans le projet de loi de finances 2018. Les prévisions du printemps 2018 de la Commission annoncent un déficit des administrations publiques de 2,6 % du PIB en 2018. Ce chiffre, qui est supérieur de 0,4 point de pourcentage à celui du projet de plan budgétaire actualisé, reflète une vision plus prudente de l'évolution des recettes, notamment en ce qui concerne les cotisations sociales, et une progression plus marquée des dépenses, en particulier en ce qui concerne la rémunération des salariés et les autres dépenses. Toutefois, les prévisions de la Commission ne tiennent pas compte des dépenses supplémentaires concernant les pensions de retraite mentionnées plus haut, puisque cette augmentation a été annoncée après la date butoir. Sa prise en compte aurait augmenté de 0,1 % du PIB le déficit prévu par la Commission pour 2018. Tandis que le déficit structurel recalculé² se réduit, selon les projections figurant dans le projet de plan budgétaire actualisé, de 0,1 % du PIB en 2018, la Commission prévoit qu'il se creusera de 0,3 %, en raison de l'écart entre les prévisions relatives au déficit nominal et de l'appréciation divergente des mesures ponctuelles, en particulier en ce qui concerne l'indemnisation des autoroutes en difficulté. Le projet de plan budgétaire actualisé prévoit que la charge d'intérêts continuera à décroître pour atteindre 2,4 % du PIB en 2018, conformément

¹ En pourcentage du PIB potentiel, la croissance du PIB potentiel ayant été recalculée par les services de la Commission sur la base du projet de plan budgétaire actualisé pour 2018/ du scénario macroéconomique du programme de stabilité 2018, en utilisant la méthode commune.

² Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

aux prévisions de la Commission. Parallèlement, le projet de plan budgétaire prévoit que le solde primaire enregistrera, pour la première fois depuis 11 ans, un léger excédent en 2018, alors que les prévisions de la Commission tablent toujours sur un déficit primaire.

9. Le projet de plan budgétaire actualisé a revu à la hausse, de 0,2 % du PIB, sa projection du ratio de la dette brute en 2018, par rapport au projet de plan budgétaire fondé sur l'hypothèse de politiques inchangées. Cela résulte de la combinaison d'une position de départ plus élevée, d'un ajustement stock-flux induisant un accroissement de la dette plus marqué et d'un solde primaire moins élevé qui compense largement la diminution de la charge d'intérêts et l'accélération de la croissance du PIB nominal. Le ratio devrait atteindre 97,0 % en 2018, un pourcentage légèrement inférieur aux prévisions du printemps 2018 de la Commission, une différence essentiellement imputable à un solde primaire plus élevé dans le projet de plan budgétaire actualisé.
10. Les principaux risques auxquels sont exposés les objectifs budgétaires et les projections d'endettement figurant dans le projet de plan budgétaire actualisé proviendraient, du côté des recettes, d'un niveau de contributions sociales inférieur aux prévisions et, du côté des dépenses, d'une rémunération des salariés plus importante que prévu. Bien que le projet de plan budgétaire prenne en considération l'incidence budgétaire d'un éventuel règlement de la situation des autoroutes à péage en difficultés, laquelle représenterait 0,15 % du PIB en 2018, d'autres engagements conditionnels, tels que l'indemnisation d'expropriations foncières et l'annulation de la concession accordée à l'entreprise de gestion des eaux Aigües Ter Llobregat en Catalogne, représentent un risque.
11. Le projet de plan budgétaire actualisé mentionne les principales mesures induisant un accroissement du déficit suivantes: i) allègements de l'impôt sur le revenu des personnes pour les ménages à faibles revenus; ii) réduction du taux de la TVA sur les places de cinéma; iii) augmentation des pensions de retraite supérieure à la réévaluation minimale légale de 0,25 %, pour certaines catégories de retraites; et iv) augmentations des salaires des fonctionnaires. Les projections du projet de plan budgétaire comprennent également des investissements dans les infrastructures routières hérités de plusieurs concessionnaires d'autoroutes en faillite, ainsi que certains transferts de capitaux connexes, qui sont comptabilisés comme des mesures ponctuelles. L'incidence nette globale annoncée de l'ensemble des mesures de politique budgétaire (prévues et adoptées) sera un accroissement du déficit en 2018 et, dans une moindre mesure, en 2019. Les prévisions de la Commission se fondent sur une incidence budgétaire nette moins défavorable des mesures de politique budgétaire en 2018, principalement en raison du fait qu'elles ne tiennent pas compte des hausses supplémentaires des retraites publiques mentionnées plus haut.
12. Après la réalisation de l'objectif des 3,1 % du PIB demandé par le Conseil dans sa décision d'août 2016 pour le déficit nominal, la Commission ne s'attend pas, dans ses prévisions du printemps 2018, à ce que l'objectif de 2,2 % du PIB pour 2018 soit atteint. Néanmoins, les prévisions situent le déficit nominal à 2,6 % du PIB, soit à un niveau inférieur à la valeur de référence du traité de 3,0 %. La décision du Conseil appelle l'Espagne à améliorer son solde structurel de 0,5 point de pourcentage en 2018. Dans ses prévisions du printemps 2018, la Commission prévoit plutôt que le déficit structurel se creusera de 0,3 point en 2018. Compte tenu de la variation de la croissance potentielle estimée entre les projections qui sous-tendaient la décision du Conseil et les prévisions du printemps 2018 de la Commission, ainsi que de recettes

pour 2018 probablement inférieures à ce que prévoyait la décision du Conseil, le déficit structurel devrait se creuser de 0,4 point. Au total, sur la période 2016-2018, l'écart estimé s'élève à 1,5 % du PIB si l'on se base sur la variation du solde structurel non corrigée, et à 1,2 % du PIB après correction. Selon l'estimation ascendante, l'effort budgétaire est inférieur à la valeur requise de 0,8 % du PIB sur la période 2016-2018.

13. En août 2016, le Conseil a également demandé à l'Espagne d'adopter des mesures de renforcement de son cadre budgétaire, et notamment de rendre plus automatique le déclenchement des mécanismes de prévention et de correction des écarts par rapport aux objectifs budgétaires et de renforcer la contribution de la règle relative aux dépenses contenue dans la loi de stabilité au processus d'assainissement budgétaire. Le projet de plan budgétaire pour 2018 ne fait état d'aucune planification dans ces domaines. Le Conseil a, par ailleurs, invité l'Espagne à prendre des mesures pour améliorer son cadre d'action en matière de marchés publics. L'Espagne a progressé dans ce domaine en adoptant une nouvelle loi sur les marchés publics en novembre 2017. Cependant, la nouvelle législation ne pourra accroître l'efficacité et la transparence dans ce secteur que si elle est mise en œuvre rapidement et de manière ambitieuse, moyennant l'instauration de la nouvelle structure de gouvernance et le renforcement des mécanismes de contrôle des procédures de passation des marchés à tous les niveaux des administrations publiques. En particulier, la future stratégie nationale des marchés publics devrait préciser les contrôles ex ante et ex post qui devront être effectués par la nouvelle structure. Enfin, en juin 2017, le gouvernement espagnol a demandé à l'AIREF de procéder à un réexamen des dépenses sur une sélection de subventions publiques. L'exercice devrait s'achever au plus tard au début de l'année 2019.
14. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire actualisé de l'Espagne, qui relève actuellement du volet correctif du PSC, est globalement conforme aux dispositions du pacte, car, selon les prévisions de la Commission du printemps 2018, le déficit excessif devrait être corrigé dans les délais. Cependant, la Commission anticipe que ni l'objectif défini pour le déficit nominal, ni l'effort budgétaire requis fixé par la mise en demeure du Conseil ne seront respectés en 2018. Au contraire, le projet de plan budgétaire actualisé reflète une politique expansionniste, alors que l'économie espagnole connaît une croissance supérieure à son taux de croissance potentiel. La Commission invite les autorités à se tenir prêtes à prendre des mesures supplémentaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin de garantir la conformité du budget 2018 avec le PSC.

Elle est aussi d'avis que l'Espagne a accompli des progrès en ce qui concerne le volet structurel de la mise en demeure du Conseil du 8 août 2016 et des recommandations budgétaires que celui-ci a formulées dans le cadre du Semestre européen 2017, invitant le pays à renforcer les cadres qui régissent sa politique budgétaire et sa politique des marchés publics. La Commission invite les autorités espagnoles à poursuivre leurs efforts.

Fait à Bruxelles, le 23.5.2018

*Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission*