



**Bruxelles, le 23 novembre 2020
(OR. en)**

EG 29/20

**EUROGROUP 29
ECOFIN 1053
UEM 378**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 novembre 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2020) 8505 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 18.11.2020 concernant le projet de plan budgétaire de l'Espagne
Pièce jointe:	C(2020) 8505 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2020) 8505 final.

Bruxelles, le 18.11.2020
C(2020) 8505 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

concernant le projet de plan budgétaire de l'Espagne

{SWD(2020) 855 final}

(Le texte en langue espagnole est le seul faisant foi.)

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

concernant le projet de plan budgétaire de l'Espagne

(Le texte en langue espagnole est le seul faisant foi.)

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 contient des dispositions visant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin de garantir 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.
3. Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication¹ relative à l'activation de la clause dérogatoire générale² du pacte de stabilité et de croissance. Dans sa communication, la Commission a exposé sa position selon laquelle, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions permettant l'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission³. Comme la Commission l'a indiqué dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable⁴ et dans sa lettre du 19 septembre 2020 aux ministres des finances de l'Union européenne⁵, dans un contexte d'activation de la clause dérogatoire générale, les États membres devraient continuer à fournir un soutien budgétaire ciblé et temporaire en 2021, tout en préservant la viabilité budgétaire à moyen terme.
4. Le 27 mai 2020, la Commission européenne a présenté sa proposition de création d'un nouvel instrument de relance dénommé «Next Generation EU»⁶, parallèlement

¹ Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final du 20.3.2020.

² La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

³ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁴ Communication de la Commission – Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, COM(2020) 575 final du 17.9.2020.

⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, COM(2020) 456 final du 27.5.2020.

à la proposition concernant un budget à long terme renforcé pour l'Union pour la période 2021-2027⁷. Cette proposition prévoit l'établissement d'une facilité pour la reprise et la résilience, qui apportera un soutien financier à grande échelle aux réformes et investissements publics. En contribuant à la reprise économique et en apportant un soutien financier destiné à renforcer la croissance à long terme de l'économie, la facilité pour la reprise et la résilience aidera les finances publiques à retrouver une position plus favorable à court terme et contribuera à renforcer leur viabilité à moyen et long terme.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT L'ESPAGNE

5. Le 15 octobre 2020, l'Espagne a présenté son projet de plan budgétaire pour 2021. Sur la base de ce document, la Commission a adopté un avis conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. Le projet de plan budgétaire a été présenté sans qu'un projet de loi de finances soit transmis en parallèle au Parlement. Ce dernier n'a été soumis que deux semaines plus tard, à l'issue d'une période de négociations budgétaires continues.
6. Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à l'Espagne⁸ de prendre, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Il a également été recommandé aux autorités espagnoles, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements.

Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné qu'il était prévu que le déficit public de l'Espagne en 2020 dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité, et que l'Espagne n'avait pas accompli de progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019. Le rapport concluait qu'après évaluation de tous les facteurs pertinents, le critère du déficit n'était pas rempli et que le critère de la dette n'était pas respecté. Compte tenu de l'incertitude exceptionnelle engendrée par la pandémie de COVID-19 et de ses répercussions hors normes sur le plan macroéconomique et budgétaire, notamment pour la conception d'une trajectoire crédible pour la politique budgétaire, qui devra rester favorable en 2021, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de décider de soumettre les États membres à la procédure concernant les déficits excessifs.

7. Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, l'économie espagnole devrait se contracter de 12,4 % en 2020 et enregistrer une croissance de 5,4 % en 2021. D'après le projet de plan budgétaire, l'économie espagnole devrait se contracter de 11,2 % en 2020 avant de rebondir de 9,8 % en 2021, sous l'effet de la chute puis de la reprise ultérieure de la demande intérieure, notamment de la consommation privée. Contrairement aux prévisions qui sous-tendent le projet de plan budgétaire, les prévisions de la Commission n'intègrent pas les effets positifs

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe, COM(2020) 442 final du 27.5.2020.

⁸ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 54).

potentiellement significatifs sur la croissance économique associés à un train de mesures pour 2021 qui sera financé au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Conformément aux estimations du gouvernement, en partant de l'hypothèse d'une absorption complète et rapide et d'effets multiplicateurs importants, cela contribuerait à stimuler la croissance du PIB en termes réels d'environ 2,5 points de pourcentage en 2021. Le gouvernement s'attend également à ce que l'emploi se contracte en 2020 et rebondisse par la suite, comme en témoigne le taux de chômage qui atteindra 17,1 % en 2020, avant de retomber à 16,3 % en 2021. La reprise devrait être inégale selon les secteurs. L'industrie manufacturière devrait reprendre son activité plus rapidement que le secteur des services, où les restrictions devraient rester en place plus longtemps, ce qui aura notamment des répercussions sur les activités liées au tourisme telles que les transports et les services de restauration et d'hébergement.

Dans l'ensemble, les projections macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire pour 2021 font état d'une croissance économique nettement plus forte que celle prévue dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, en particulier en 2021, en raison essentiellement de l'inclusion de l'incidence éventuelle d'un ensemble de dépenses à financer au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. En outre, les projections du projet de plan budgétaire sont antérieures à la mise en place de mesures plus strictes destinées à contenir la deuxième vague de la pandémie de COVID-19 et ne tiennent pas compte d'une modification des relations commerciales avec le Royaume-Uni à partir de janvier 2021, deux éléments qui figurent dans les dernières prévisions de la Commission.

L'Espagne satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013, étant donné que le projet de budget se fonde sur des prévisions macroéconomiques approuvées par un organisme indépendant. Dans son approbation des prévisions, le conseil budgétaire national (AIReF) a néanmoins mis en évidence le risque de scénarios moins optimistes avec une croissance plus faible, en fonction de l'évolution de la pandémie de COVID-19, ainsi que de la mise en œuvre et des effets de la facilité pour la reprise et la résilience et des autres fonds relevant de «Next Generation EU».

8. Pour 2020, le projet de plan budgétaire prévoit que le déficit public atteindra 11,3 % du PIB. Cette augmentation du déficit public d'environ 8½ points de pourcentage par rapport à l'année précédente résulte à la fois du fonctionnement normal des stabilisateurs automatiques, qui devrait entraîner une contraction des recettes et une augmentation des dépenses conjoncturelles, et des mesures discrétionnaires liées à la COVID-19. Selon le projet de plan budgétaire 2021, le ratio de déficit devrait se réduire à 7,7 % du PIB en 2021, sur la base d'un scénario macroéconomique intégrant les effets d'un train de mesures à hauteur de 2,2 % du PIB qui devrait être financé par la facilité pour la reprise et la résilience. Toutefois, les projections de recettes/dépenses tiennent uniquement compte de l'incidence budgétaire sur les recettes que devrait avoir la croissance économique plus forte résultant des dépenses au titre de cette facilité, et non les subventions et dépenses susmentionnées elles-mêmes. Dans l'état actuel des choses, puisque la présentation des plans pour la reprise et la résilience et leur approbation ultérieure ne devraient intervenir qu'en 2021, la Commission prend pour hypothèse, dans ses projections budgétaires pour 2021, un préfinancement de 10 % des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, et considère qu'il s'agit d'une opération financière sans incidence sur le solde budgétaire, mais avec un effet de réduction de la dette publique. Dans le cas de l'Espagne, le préfinancement de 10 % des subventions au

titre de la facilité pour la reprise et la résilience équivaut à 6,4 milliards d'EUR en 2021⁹. En ce qui concerne les dépenses, conformément à l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions de la Commission ne comprennent aucune dépense liée à la facilité pour la reprise et la résilience, car les mesures correspondantes n'étaient pas suffisamment précisées à la date de finalisation des prévisions¹⁰. L'évolution du déficit en 2021 pourrait donc se révéler plus favorable que ce que prévoit la Commission, en raison de la croissance accrue induite par la mise en œuvre des mesures financées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Dans ses prévisions de l'automne 2020, la Commission table notamment sur un déficit public de 12,2 % du PIB en 2020 et de 9,6 % du PIB en 2021. Le projet de plan budgétaire indique que le ratio de la dette publique au PIB passera de 118,8 % à la fin de 2020 à 117,4 % en 2021, tandis que les projections de la Commission prévoient une augmentation de 120,3 % à 122,0 % au cours de ces mêmes années, principalement du fait de prévisions moins optimistes quant à la croissance du PIB en termes réels.

À l'instar d'autres pays, le gouvernement a prévu des garanties publiques pour soutenir l'activité économique et les secteurs particulièrement touchés par la pandémie. Si ces garanties devaient être mises en œuvre, cela se répercuterait sur la dette et les déficits publics à l'avenir.

9. Le projet de plan budgétaire fait état de mesures budgétaires discrétionnaires ayant une incidence budgétaire directe en 2020 correspondant à 5,5 % du PIB, dont la plupart ont été prises en réponse à la pandémie de COVID-19 et à ses effets économiques connexes pour un montant d'environ 60 milliards d'EUR. Il s'agit de mesures en matière de dépenses d'un montant total de 59 milliards d'EUR (5,4 % du PIB) et de mesures en matière de recettes représentant un milliard d'EUR (0,1 % du PIB). Parmi les mesures en matière de dépenses adoptées en 2020 figurent des dépenses supplémentaires dans le domaine des soins de santé afin de faire face à l'urgence médicale, un soutien aux travailleurs et aux entreprises pour préserver l'emploi, ainsi qu'une aide au revenu en faveur des groupes vulnérables. Sur le plan des recettes, les mesures prises en 2020 comprennent quelques réductions mineures de la TVA.

Dans ses prévisions de l'automne 2020, la Commission a pris en considération les mesures présentées dans le projet de plan budgétaire, mais avec une estimation plus faible de leur incidence budgétaire (1,3 % du PIB). Dans ses prévisions, la Commission considère qu'une grande partie des dépenses consacrées aux régimes de chômage partiel relève du fonctionnement des stabilisateurs automatiques, alors que

⁹ Montant indicatif fondé sur la proposition de compromis de la présidence du Conseil (11538/20) du 7 octobre 2020 concernant le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience, sur laquelle la présidence du Conseil a reçu mandat pour mener les négociations avec le Parlement européen.

¹⁰ Le traitement de la facilité pour la reprise et la résilience dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission est expliqué en détail dans l'encadré I.4.3 du document relatif à ces prévisions (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf). Conformément à l'hypothèse habituelle de politiques inchangées, les prévisions n'incluent que les mesures qui sont annoncées de manière crédible et suffisamment détaillées dans les projets de plans budgétaires, qu'il soit ou non prévu de les intégrer dans des plans pour la reprise et la résilience. Aucun financement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience n'a été inclus dans le volet «recettes» des projections budgétaires. Seul le préfinancement des subventions au titre de cette facilité est inclus dans les prévisions pour 2021. Les hypothèses relatives aux mesures de dépenses liées à la facilité pour la reprise et la résilience dans les prévisions de la Commission sont sans préjudice de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience.

le budget semble faire état de l'incidence brute de ces régimes. De même, certaines mesures mentionnées dans le projet de plan budgétaire, telles que le fonds COVID-19 destiné aux régions, l'augmentation des salaires dans le secteur public et l'indexation des pensions sur les prix à la consommation, sont implicitement intégrées dans les projections de base figurant dans les prévisions de la Commission. Il est estimé que sur l'ensemble des mesures, une part représentant environ 0,3 % du PIB n'est pas de nature temporaire.

Au-delà des mesures en matière de dépenses et de recettes qui ont une incidence directe sur le déficit, le projet de plan budgétaire mentionne également des mesures de soutien de trésorerie en 2020 à hauteur de 159 milliards d'EUR (14,4 % du PIB), prenant la forme de garanties publiques sur les prêts, et de reports d'impôts en 2020 (18 milliards d'EUR ou 1,6 % du PIB). L'utilisation des garanties à la mi-octobre 2020 est estimée à 7,2 % du PIB. Dans l'ensemble, les mesures prises par l'Espagne en 2020 ont été conformes aux orientations définies dans la communication de la Commission du 13 mars 2020 sur une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19.

10. Pour 2021, le projet de plan budgétaire prévoit la suppression progressive de la plupart des mesures prises en 2020 et la mise en œuvre d'un nouveau paquet fiscal représentant environ 0,6 % du PIB. Il présente également un ensemble de plans de reprise ciblant les secteurs les plus touchés par la crise de la COVID-19 et des transferts supplémentaires aux niveaux de pouvoir infranationaux afin de faire face aux conséquences de la crise. La plupart des plans sectoriels n'avaient pas encore été précisés de manière suffisamment détaillée pour qu'ils puissent être inclus dans les prévisions de la Commission.

Dans ses prévisions de l'automne 2020, la Commission table sur de nouvelles mesures portant sur les recettes à hauteur d'environ 0,1 % du PIB, ainsi que sur de nouvelles mesures permanentes relatives aux dépenses de l'ordre de 0,2 % du PIB, notamment une réévaluation ad hoc des pensions en fonction de l'inflation prévue (pour la quatrième année consécutive, en contournant le mécanisme de réévaluation encore en vigueur) et l'effet sur base annuelle du régime national de revenu minimal, avec une incidence estimée à 0,1 % du PIB chacun en 2021. Pour ce qui est des recettes, la différence observée par rapport au projet de plan budgétaire est due aux incertitudes qui entourent les résultats de certaines mesures et au fait que certaines modifications de la fiscalité n'ont pas été suffisamment détaillées dans le projet de plan budgétaire. Le projet de loi de finances 2021, qui fournit quelques détails supplémentaires, a été soumis au Parlement le 28 octobre, après la date limite des prévisions de la Commission. Certaines formes de soutien aux liquidités devraient également se poursuivre en 2021.

11. La Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de l'Espagne est globalement conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 20 juillet 2020. La plupart des mesures prévues dans le projet de plan budgétaire de l'Espagne soutiennent l'activité économique dans un contexte d'incertitude considérable. Au vu du niveau de la dette publique espagnole et des difficultés majeures en matière de viabilité à moyen terme qui existaient avant le déclenchement de la pandémie de COVID-19, il est important que les autorités espagnoles veillent à ce que, lorsqu'elles prennent des mesures budgétaires de soutien, la viabilité budgétaire à moyen terme soit préservée. L'Espagne est invitée à examiner à intervalles réguliers l'utilisation, l'efficacité et l'adéquation des mesures de soutien et à se tenir prête à les adapter à l'évolution de la situation si nécessaire.

Il est prévu que l'Espagne soumette son plan pour la reprise et la résilience en 2021. Le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience définira les modalités selon lesquelles la Commission devra évaluer la cohérence des réformes et des investissements prévus par le plan pour la reprise et la résilience avec les priorités stratégiques de l'Union et les enjeux recensés dans le cadre du Semestre européen. Cette évaluation réalisée par la Commission guidera le Conseil dans l'approbation du plan et servira de base à l'information du Parlement européen.

Fait à Bruxelles, le 18.11.2020

*Par la Commission
Paolo GENTILONI
Membre de la Commission*