

AVIS DU CONSEIL
du 10 mars 2009
concernant le programme de stabilité actualisé de l'Espagne pour 2008-2011

(2009/C 68/04)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission,

après consultation du comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

- (1) Le 10 mars 2009, le Conseil a examiné le programme de stabilité actualisé de l'Espagne, qui couvre la période 2008-2011.
- (2) Selon les prévisions intermédiaires des services de la Commission de janvier 2009, la croissance du PIB espagnol serait retombée à 1,25 % en termes réels en 2008. L'Espagne doit procéder à des ajustements internes et externes. Sur le plan national, le secteur du logement se contracte et le prix des logements diminue. À l'extérieur, le déficit persistant du compte courant a conduit à une progression rapide de l'endettement et, partant, à une augmentation des paiements d'intérêts à l'étranger. Depuis le premier semestre de 2008, les autorités espagnoles ont adopté différentes mesures en vue de stimuler l'activité économique. Elles ont notamment procédé à des réductions fiscales temporaires et permanentes et adopté des mesures visant à mettre en œuvre des projets d'investissement représentant environ 2 % du PIB en 2009, ainsi qu'une série de réformes structurelles. En plus de ces mesures discrétionnaires, les finances publiques ont été durement touchées par le ralentissement de l'activité économique, ce qui limite les possibilités de procéder à d'autres impulsions budgétaires sans mettre en péril la viabilité des finances publiques à long terme. L'Espagne doit donc stimuler sa croissance potentielle dans le contexte d'un fléchissement prolongé de l'activité économique tout en favorisant la correction en cours des déséquilibres macroéconomiques existants.
- (3) Selon le scénario macroéconomique qui sous-tend le programme, le PIB devrait se contracter de 1,6 % en termes réels en 2009 avant de progresser de nouveau en 2010 et 2011 avec une croissance réelle de 1,2 % et 2,6 % respectivement. Cette accélération serait principalement alimentée par la demande intérieure, tandis que le déficit extérieur devrait refluer d'un niveau de plus de 9 % du PIB en 2008 à 5,50 % en 2011. Le programme tient compte des mesures adoptées en vue de relancer l'économie dans le contexte du ralentissement de l'activité, mais ne fournit pas d'estimations explicites de l'incidence de ces mesures sur la croissance du PIB réel. Compte tenu des informations actuellement disponibles ⁽²⁾, ce scénario semble reposer sur des hypothèses de croissance légèrement optimistes pour 2009, et nettement optimistes pour les années suivantes. Le programme mise sur une contraction du déficit de la balance des biens et des services et prévoit sur cette base une diminution du déficit extérieur de 9,2 % du PIB en 2008 à 5,4 % en 2011.
- (4) Pour 2008, le déficit public s'élèverait à 3,4 % du PIB ⁽³⁾, selon les prévisions intermédiaires des services de la Commission de janvier 2009, ce qui correspond aux chiffres figurant dans le programme de stabilité actualisé. Toutefois, ces résultats sont très éloignés de l'objectif d'un excédent de 1,2 % du PIB qui figurait dans l'actualisation précédente. La détérioration budgétaire résulte à la fois des mesures discrétionnaires et d'un très net affaiblissement de l'activité économique. La chute des recettes fiscales directes reflète à la fois des réductions des impôts sur les personnes et sur les sociétés et une diminution significative des bénéfices des entreprises liée à la faiblesse des marchés des actifs, notamment le marché de l'immobilier.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1. Les documents auxquels il est fait référence dans ce texte sont disponibles à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/fiscal_policy528_fr.htm

⁽²⁾ L'évaluation tient compte notamment des prévisions intermédiaires des services de la Commission de janvier 2009, mais également d'autres informations mises à disposition depuis lors.

⁽³⁾ Compte tenu du dépassement annoncé de la valeur de référence du traité, la Commission a établi un rapport au titre de l'article 104, paragraphe 3, du traité le 18 février 2009.

Les recettes fiscales indirectes ont diminué elles aussi en raison du ralentissement des dépenses des consommateurs, en particulier des achats de logements, et de mesures ponctuelles de nature à réduire les recettes, comme les modifications des paiements et des déclarations à la TVA. Les dépassements des dépenses reflètent notamment l'action des stabilisateurs automatiques par le biais de transferts sociaux plus élevés, y compris des allocations de chômage.

- (5) Le programme actualisé prévoit un déficit budgétaire de 5,8 % du PIB en 2009, alors que les prévisions intermédiaires des services de la Commission annoncent un déficit de 6,2 %. La détérioration du solde budgétaire s'explique par l'adoption d'un certain nombre de mesures discrétionnaires représentant quelque 2 % du PIB, mais également par le fonctionnement des stabilisateurs automatiques en réponse au ralentissement de l'activité économique (estimé à environ 1 % du PIB). Les mesures discrétionnaires englobent l'ensemble des mesures prises en novembre 2008 en faveur de la relance (un peu plus de 1 % du PIB). Ces mesures prévoient la création d'un fonds de l'administration centrale pour l'investissement public au niveau local, doté d'un budget équivalant à 0,75 % du PIB, en vue d'entreprendre de nouveaux travaux publics. Les mesures ponctuelles ayant pour effet de réduire les recettes représentent environ 0,75 % du PIB, y compris la modification du système des déclarations de TVA et la réduction de la retenue à la source de l'impôt des personnes physiques dans le cas des contribuables ayant souscrit un prêt hypothécaire. Dans l'ensemble, la position budgétaire sera expansionniste en 2009, conformément à la recommandation contenue dans le plan européen de relance économique.
- (6) Après avoir atteint un niveau record en 2009, le déficit global devrait tomber sous la barre des 4 % du PIB en 2011. De la même manière, le solde primaire affichera un déficit de 1,9 % du PIB en 2011 au plus tard, par rapport à un déficit de 4,1 % en 2009. En termes structurels, le déficit public passera de 3,50 % du PIB en 2008 à 4,75 % en 2009, reflétant l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires, mais également la diminution des recettes liée à l'ajustement en cours dans le secteur de l'immobilier. Ces chiffres ne tiennent pas compte des mesures ponctuelles de nature à réduire les recettes et inscrites au budget 2009, qui représentent 0,75 du PIB.

Le programme actualisé établit une trajectoire d'ajustement budgétaire et annonce des améliorations du solde structurel de 1,25 % et d'un peu plus de 0,5 % du PIB en 2010 et 2011 respectivement. Par conséquent, le déficit structurel devrait se replier à 2,75 % du PIB en 2011 ⁽¹⁾ selon le programme. Ce dernier précise que l'objectif de cet ajustement est de revenir à l'objectif budgétaire à moyen terme d'une position équilibrée, qui ne devrait toutefois pas être atteint durant la période de programmation. L'amélioration annoncée pour 2010 peut s'expliquer en partie par la nature temporaire des mesures de relance adoptées en novembre 2008. Pour le reste, le programme ne décrit pas les mesures qui sous-tendent la contraction annoncée du déficit structurel. La dette publique brute, estimée à 39,5 % du PIB en 2008, devrait s'accroître d'environ 14 points durant la période de programmation. En plus de l'augmentation du déficit et du ralentissement de la croissance du PIB, le rachat d'actifs des banques dans le cadre des mesures de sauvetage financier contribue à accroître le taux d'endettement, et ce principalement en 2009.

- (7) Des risques pèsent sur la réalisation des objectifs budgétaires tout au long de la période de programmation. Tout d'abord, le scénario macroéconomique utilisé dans la version actualisée du programme semble fondé sur des hypothèses de croissance optimistes, principalement pour les dernières années du programme. Ensuite, les objectifs budgétaires fixés pour 2010 et 2011 ne s'appuient pas sur des mesures concrètes autres que l'interruption annoncée des mesures de novembre 2008. De plus, les administrations régionales et locales sont autorisées à afficher des déficits en 2009 sans devoir pour autant se soumettre à l'obligation habituelle de présenter un plan de rééquilibrage, conformément à la loi sur la stabilité budgétaire, qui autorise cette dérogation lorsque l'activité économique effective s'écarte substantiellement des prévisions initiales. L'évolution du taux d'endettement pourrait être moins favorable que prévu dans la version actualisée du programme en raison des risques qui pèsent sur le scénario macroéconomique et sur les objectifs budgétaires et de l'incertitude concernant l'impact des garanties accordées dans le cadre des mesures de sauvetage financier. Toutefois, l'accroissement de la dette lié aux mesures prises en faveur du secteur financier serait endigué si le plan de soutien et les opérations financières liées produisaient des résultats positifs.

⁽¹⁾ Sur la base du solde corrigé des variations conjoncturelles recalculé en fonction des informations contenues dans le programme et de la définition des mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires utilisée par les services de la Commission, le solde structurel serait de -3,1 % du PIB en 2008, -4,1 % en 2009 et -3,4 % en 2010.

- (8) À long terme, les effets du vieillissement de la population sur le budget sont nettement supérieurs à la moyenne de l'UE, principalement en raison d'une augmentation relativement importante des dépenses consacrées aux retraites en pourcentage du PIB durant les prochaines décennies. Alors que la solidité de la position budgétaire jusqu'en 2007 avait contribué à compenser en partie l'incidence budgétaire du vieillissement de la population attendue à long terme, l'évolution budgétaire annoncée dans le programme pourrait entraîner un effet opposé. De plus, si l'on se base sur la position budgétaire annoncée par les prévisions intermédiaires des services de la Commission pour 2009, l'écart par rapport à une situation durable se creuserait fortement par rapport à la dernière mise à jour du programme. L'amélioration du solde primaire à moyen terme et la mise en œuvre de mesures structurelles supplémentaires visant à ralentir l'augmentation substantielle des dépenses liées au vieillissement démographique contribueraient à réduire les risques élevés qui pèsent sur la viabilité à long terme des finances publiques.
- (9) Le cadre budgétaire à moyen terme a contribué à favoriser une planification budgétaire appropriée et affiche globalement de bons résultats, bien qu'ils se soient dégradés depuis 2008. Aucune réforme de ce cadre n'est prévue. Néanmoins, le programme esquisse plusieurs réformes visant à améliorer la qualité des finances publiques. Sur le plan des recettes, ces réformes comportent notamment une réduction de la charge fiscale sur les revenus du travail au moyen d'un crédit d'impôt sur le revenu des personnes physiques jusqu'à concurrence de 400 EUR par contribuable, un mécanisme permettant d'utiliser le crédit d'impôt pour des paiements dans le cadre d'un crédit hypothécaire, l'élimination de l'impôt sur la fortune et la deuxième phase de la réforme de l'impôt sur les sociétés, ainsi que des mesures visant à améliorer l'efficacité du système fiscal, comme la possibilité d'obtenir des restitutions de TVA sur une base mensuelle. Sur le plan des dépenses, la priorité est donnée aux dépenses productives ainsi qu'à la nécessité de contrôler la consommation publique intermédiaire. Le programme met l'accent sur le rôle de l'agence de l'État pour l'évaluation de la qualité de la politique et du service publics dans la promotion d'une culture de l'évaluation, ce qui devrait renforcer l'efficacité et la qualité des services publics.
- (10) Les autorités espagnoles ont adopté une série de mesures visant à stabiliser le secteur financier. Ces mesures englobent une augmentation de l'intervention du fonds de garantie des dépôts et des investissements (de 20 000 à 100 000 EUR par titulaire de compte et par banque) et la création du fonds d'acquisition d'actifs financiers en vue de promouvoir les prêts aux entreprises et aux particuliers, avec un budget de 30 milliards EUR (près de 3 % du PIB), et une possibilité d'expansion jusqu'à 50 milliards EUR. De plus, les autorités ont décidé d'accorder des autorisations exceptionnelles au ministère de l'économie et des finances pour qu'il octroie des garanties de l'État à de nouvelles transactions de financement de la part de banques établies en Espagne en 2009 jusqu'à 100 milliards EUR (10 % du PIB), avec une maturité comprise entre 3 mois et 3 ans, et pour qu'il achète des titres émis par des banques établies en Espagne afin de renforcer leurs fonds propres.
- (11) Le gouvernement espagnol a adopté des mesures budgétaires discrétionnaires significatives pour faire face à la crise économique. Les mesures de relance prises en 2009 sont conformes au plan européen de relance économique approuvé en décembre 2008 par le Conseil européen et constituent une réaction adéquate face au ralentissement de l'activité, puisque ces mesures apportent un soutien temporaire à l'activité économique en 2009. Elles portent principalement sur l'investissement, le pouvoir d'achat des ménages, les entreprises et les PME. Des mesures représentant environ 1 % du PIB étaient déjà planifiées dans des paquets de mesures spécifiques annoncés en avril et en août 2008, tandis que le reste est constitué de nouvelles actions adoptées dans le cadre d'un ensemble de mesures de relance budgétaire présenté en novembre 2008 (un peu plus de 1 % du PIB). Ces mesures de novembre 2008 sont prises au moment opportun, ciblées et temporaires. Elles sont globalement conformes aux principaux objectifs politiques à court terme. La version actualisée du programme contient également une série de mesures structurelles qui s'inscrivent dans le programme de réforme à plus long terme, mais contribuent à relever les défis actuels liés au fléchissement de l'activité. Les mesures sont liées au programme de réformes à moyen terme et aux recommandations spécifiques à l'Espagne proposées par la Commission le 28 janvier 2009 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Elles visent à renforcer le potentiel de croissance, à stimuler la compétitivité et l'emploi et à soutenir les revenus des groupes défavorisés, et portent également sur la transposition de la directive sur les services.

- (12) Dans l'ensemble, la position budgétaire présentée dans le programme est expansionniste en 2009 et légèrement restrictive en 2010. Plus spécifiquement, le programme mise sur une interruption en 2010 de la tendance à l'expansion budgétaire de 2009 et sur une nouvelle amélioration structurelle en 2011. Toutefois, tenant compte des risques pesant sur les projections budgétaires, d'autres mesures seront nécessaires pour pouvoir effectivement inverser la tendance en 2010. Selon le programme, le déficit devrait rester supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB. Le repli du déficit envisagé dans le programme pour 2010 et les années suivantes ne s'appuie sur aucune mesure.
- (13) En ce qui concerne les prescriptions du code de conduite relatives à la présentation et au contenu des programmes de stabilité et de convergence, le programme omet certaines données obligatoires et facultatives ⁽¹⁾.

En conclusion, le ralentissement brutal de l'activité économique et les mesures discrétionnaires ont conduit à un déficit de plus de 3 % du PIB en 2008, après une période prolongée durant laquelle les finances publiques espagnoles étaient proches de l'équilibre ou excédentaires. La version actualisée du programme de stabilité vise à donner une impulsion budgétaire significative en 2009 conformément au plan européen de relance économique afin d'endiguer le ralentissement prolongé de l'activité économique. Cela entraînera un accroissement du déficit public, tandis que le taux d'endettement demeure confortablement inférieur à 60 % du PIB. Il y a lieu de donner la priorité à l'amélioration de la viabilité à long terme des finances publiques. Compte tenu des hypothèses macroéconomiques optimistes, la contribution de la croissance économique à l'assainissement budgétaire pourrait être moins élevée que prévu dans le programme, et la trajectoire d'ajustement ne s'appuie pas entièrement sur des mesures concrètes. De plus, il est important de promouvoir la qualité des finances publiques pour faciliter l'ajustement de l'économie, eu égard aux déséquilibres qu'elle enregistre.

Compte tenu de l'évaluation qui précède, l'Espagne est invitée à:

- i) mettre en œuvre la politique budgétaire 2009 conformément au plan de relance comme prévu et dans le cadre du PSC, tout en évitant une nouvelle détérioration des finances publiques en 2009, procéder résolument à un assainissement structurel significatif pour 2010 et les années suivantes en s'appuyant sur des mesures concrètes;
- ii) améliorer la viabilité des finances publiques à long terme en mettant en œuvre de nouvelles mesures en vue de limiter l'accroissement des dépenses liées au vieillissement de la population; et
- iii) faire en sorte que les mesures d'assainissement budgétaire soient également orientées vers une amélioration de la qualité des finances publiques comme prévu à la lumière de la nécessité d'ajustement des déséquilibres existants.

Comparaison des principales projections macroéconomiques et budgétaires

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB réel (variation en %)	PS jan 2009	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	COM jan 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	n.d.
	PS déc. 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	n.d.
Inflation IPCH (%)	PS jan 2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	COM jan 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	n.d.
	PS déc. 2007	2,7	3,3	2,7	2,8	n.d.

⁽¹⁾ Il manque notamment des données obligatoires sur les mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires (tableau 2) et des données facultatives concernant l'IPCH (tableau 1b), la productivité du travail horaire (tableau 1c), les dépenses publiques par fonction (tableau 3), le solde structurel (tableau 5) et des informations détaillées concernant l'évolution de la dette (tableau 4), notamment les différences entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice dans l'évolution de la dette publique, la formation nette d'actifs financiers, les résultats des privatisations, les effets de l'évaluation et autres, les actifs financiers liquides, la dette financière nette.

		2007	2008	2009	2010	2011
Écart de production ⁽¹⁾ (% du PIB potentiel)	PS jan 2009	1,4	0,3	- 2,6	- 3,2	- 2,7
	COM jan 2009 ⁽²⁾	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	n.d.
	PS déc. 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	n.d.
Emprunts/prêts nets vis-à-vis du reste du monde (% du PIB)	PS jan 2009	- 9,7	- 9,2	- 6,6	- 5,8	- 5,4
	COM jan 2009	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	n.d.
	PS déc. 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	n.d.
Recettes publiques (% du PIB)	PS jan 2009	41,0	37,0	37,5	38,3	38,7
	COM jan 2009	41,0	36,8	36,4	36,9	n.d.
	PS déc. 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	n.d.
Dépenses publiques (% du PIB)	PS jan 2009	38,8	40,4	43,3	43,1	42,6
	COM jan 2009	38,8	40,2	42,6	42,5	n.d.
	PS déc. 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	n.d.
Solde des finances publiques (% du PIB)	PS jan 2009	2,2	- 3,4	- 5,8	- 4,8	- 3,9
	COM jan 2009	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	n.d.
	PS déc. 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	n.d.
Solde primaire (% du PIB)	PS jan 2009	3,8	- 1,9	- 4,1	- 2,9	- 1,9
	COM jan 2009	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	n.d.
	PS déc. 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	n.d.
Solde corrigé des variations conjoncturelles ⁽¹⁾ (% du PIB)	PS jan 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	COM jan 2009	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	n.d.
	PS déc. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.d.
Solde structurel ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ (% du PIB)	PS jan 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	COM jan 2009	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	n.d.
	PS déc. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.d.

		2007	2008	2009	2010	2011
Dette publique brute (% du PIB)	PS jan 2009	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
	COM jan 2009	36,2	39,8	46,9	53,0	n.d.
	PS déc. 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	n.d.

Remarques:

- (¹) Soldes corrigés des variations conjoncturelles et écarts de production selon les programmes, tels que recalculés par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans les programmes.
- (²) Sur la base d'une croissance potentielle estimée à 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % et 0,9 %, respectivement, sur la période 2007-2010.
- (³) Solde corrigé des variations conjoncturelles hors éléments exceptionnels et autres mesures temporaires. Le programme le plus récent ne comporte pas de mesures exceptionnelles. Des mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires représentant moins de 0,5 % du PIB en 2008 et plus de 0,5 % en 2009, toutes de nature à accroître le déficit, sont prises en compte dans les prévisions intermédiaires des services de la Commission de janvier 2009.
- (⁴) Sur la base du solde corrigé des variations conjoncturelles recalculé en fonction des informations contenues dans le programme et de la définition des mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires utilisée par les services de la Commission, le solde structurel serait de -3,1 % du PIB en 2008, -4,1 % en 2009 et -3,4 % en 2010.

Sources:

Programme de stabilité (PS); prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.