COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant qu'aucune action suivie d’effets n'a été engagée par l'Espagne en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013

{SWD(2016) 241 final}

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant qu'aucune action suivie d’effets n'a été engagée par l'Espagne en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 8,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Conformément à l’article 126 du traité, les États membres évitent les déficits publics excessifs.

(2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance soutenue et durable, génératrice d'emplois. Il comprend notamment le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs[1], adopté pour favoriser une correction rapide des déficits publics excessifs.

(3) Le 27 avril 2009, le Conseil, statuant sur recommandation de la Commission, a décidé, conformément à l'article 104, paragraphe 6, du traité instituant la Communauté européenne, que l'Espagne présentait un déficit excessif; il lui a adressé, conformément à l'article 104, paragraphe 7, dudit traité, une recommandation afin qu'elle mette un terme à cette situation en 2012 au plus tard. Depuis, le Conseil a adressé trois nouvelles recommandations à l'Espagne (le 2 décembre 2009, le 10 juillet 2012 et le 21 juin 2013) sur la base de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, prolongeant à chaque fois le délai pour la correction du déficit excessif, d'abord jusqu'en 2013, puis jusqu'en 2014, et enfin jusqu'en 2016. Dans les trois recommandations, le Conseil a considéré que l'Espagne avait engagé une action suivie d'effets, mais que des événements économiques négatifs

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 6.

et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques s'étaient produits[2].

La dernière recommandation en date sur la base de l'article 126, paragraphe 7, du traité a été adressée à l'Espagne le 21 juin 2013. Elle invitait le pays à atteindre un objectif de déficit nominal de 6,5 % du PIB en 2013, 5,8 % du PIB en 2014, 4,2 % du PIB en 2015 et 2,8 % du PIB en 2016, ce qui allait de pair avec une amélioration du solde structurel de respectivement 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % et 1,2 % du PIB pour les années 2013 à 2016, selon les prévisions du printemps 2013 de la Commission étendues jusqu'en 2016. Afin de réaliser cette amélioration, il était demandé à l'Espagne de mettre en œuvre des mesures supplémentaires estimées à respectivement 2 %, 1 % et 1,5 % du PIB en 2014, 2015 et 2016. De plus, il lui était demandé i) de renforcer l'efficacité de son cadre institutionnel en améliorant encore la transparence de l'application de la loi sur la stabilité budgétaire et en mettant en place un conseil budgétaire indépendant qui sera chargé d'analyser et de surveiller la conformité de la politique budgétaire avec les règles budgétaires nationales et de l'Union, et d'émettre des conseils dans ce sens, ii) de prendre des mesures concrètes pour endiguer la progression du déficit structurel de la sécurité sociale et iii) de faire en sorte que l'assainissement soit plus propice à la croissance, notamment en menant des réexamens systématiques des dépenses et du système fiscal. Enfin, pour assurer le succès de la stratégie d'assainissement budgétaire, la recommandation soulignait également qu'il était important de l'appuyer sur des réformes structurelles globales, conformément aux recommandations adressées à l'Espagne par le Conseil dans le contexte du semestre européen et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

(5) Selon les prévisions de l'automne 2013 de la Commission, étendues jusqu'en 2016, sur lesquelles s'appuie la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, l'économie espagnole devait se contracter de 1,5 % en 2013 avant de croître de respectivement 0,9 %, 1,4 % et 1,9 % au cours des trois années suivantes. La croissance du PIB nominal était estimée à respectivement 0,1 % et 2,0 % en 2013 et 2014, et 2,6 % et 3,2 % les deux années suivantes.

(6) Dans sa recommandation, le Conseil a fixé la date limite du 1er octobre 2013 pour que les autorités espagnoles engagent une action suivie d'effets conformément à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97. Le 15 novembre 2013, sur la base de ses prévisions de l'automne 2013, la Commission a conclu que l'Espagne avait engagé une action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013; elle a cependant signalé des risques de non-conformité en 2014. Sur cette base, la Commission a considéré qu'aucune mesure supplémentaire dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs n'était nécessaire à ce stade. Depuis lors, la procédure concernant les déficits excessifs est suspendue.

(7) Les risques de non-conformité à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 ont été une nouvelle fois mis en lumière dans les évaluations ultérieures. En juillet 2014, le Conseil a conclu que les mesures qui sous-tendent la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité pour 2014 devaient être précisées davantage, et que des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour respecter pleinement la

[2] Tous les documents concernant la procédure de déficit excessif à l'égard de l'Espagne peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

recommandation du Conseil du 21 juin 2013. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité pour 2015, le Conseil a conclu en juillet 2015 qu'il existait pour l'Espagne un risque de non-conformité aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. De même, les avis de la Commission sur les projets de plan budgétaire de l'Espagne pour 2014, 2015 et 2016 ont tous conclu que l'Espagne risquait d'enfreindre les règles du pacte de stabilité et de croissance. En particulier, la Commission indiquait des risques liés au fait que les efforts structurels planifiés étaient inférieurs à ceux recommandés par le Conseil. Elle a également relevé des risques pesant sur la réalisation des objectifs de déficit nominal.

(8) Le 9 mars 2016, sur la base de ses prévisions de l'hiver 2016, la Commission a également conclu qu'il existait un risque de non-respect du délai imparti pour corriger le déficit excessif, compte tenu du dépassement encore important prévu par rapport à l'objectif intermédiaire concernant le déficit nominal pour 2015, qui était de 4,2 % du PIB, et du fait que l'effort budgétaire réalisé jusqu'alors était inférieur à celui qui avait été recommandé. Sur cette base, la Commission a adressé une recommandation à l'Espagne visant à ce que ce pays renforce ses efforts pour se conformer à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. À cette fin, il a été recommandé à l'Espagne i) de prendre des mesures afin d'assurer une correction durable et en temps voulu de son déficit excessif, notamment en utilisant pleinement les instruments préventifs et correctifs prévus par sa loi de stabilité pour contrôler les dérapages des administrations sous-centrales par rapport à leurs objectifs respectifs de déficit, de dette et de dépenses et ii) à faire rapport à la Commission sur les mesures prises en réponse à la recommandation dans la version mise à jour de son projet de plan budgétaire pour 2016 ou, au plus tard, dans une section spéciale de son futur programme de stabilité pour 2016.

(9) Une nouvelle évaluation de l'action engagée par l'Espagne pour corriger le déficit excessif en 2016 au plus tard, en réponse à la recommandation adressée par le Conseil le 21 juin 2013, donne lieu aux conclusions suivantes:

– Sur la base des données notifiées par l'Espagne au printemps 2016 et validées par la Commission (Eurostat) le 21 avril 2016, le déficit public était de 5,9 % du PIB en 2014 et 5,1 % du PIB en 2015, des valeurs supérieures aux objectifs intermédiaires fixés par le Conseil, à savoir respectivement 5,8 % et 4,2 % du PIB. Le déficit pour 2014 a été influencé négativement par une révision à la baisse du PIB nominal intervenue au moment de la deuxième notification PDE en octobre 2015, ainsi que par des opérations de nature à accroître le déficit, à hauteur de 0,1 % du PIB, dans le secteur financier. Le relâchement de la politique budgétaire en 2015 a eu une forte incidence sur le résultat budgétaire.

– Sur la base des prévisions du printemps 2016 de la Commission, la variation du solde structurel en 2015 est estimée à -1,0 % du PIB, soit nettement moins que la variation de 0,8 % du PIB recommandée par le Conseil. La variation cumulée du solde structurel sur la période 2013-2015 se monte à 0,6 % du PIB, ce qui est nettement inférieur à la variation de 2,7 % du PIB recommandée par le Conseil. En outre, l'effort structurel ajusté pour tenir compte des effets de la révision de la croissance du PIB potentiel et des recettes exceptionnelles ou déficits de recettes par rapport au scénario de base qui sous-tend la recommandation est de -0,7 % du PIB en 2015 et -0,2 % du PIB sur la période 2013-2015, c'est-à-dire qu'il est nettement inférieur au niveau recommandé. Lorsque l'effort structurel est mesuré

selon la méthode «ascendante», l'effort budgétaire est de -0,5 % du PIB en 2015 et apparaît comme nul sur la période 2013-2015, alors que les efforts recommandés étaient respectivement de 1 % et 3 % du PIB. Les mesures d'assainissement, par exemple dans le contexte de la réforme des administrations publiques et du système des retraites, ont été insuffisantes pour compenser certaines mesures expansionnistes mises en œuvre en 2015, notamment la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés et la restitution partielle de primes de Noël précédemment supprimées, ainsi que la tendance à la hausse des dépenses liée au vieillissement de la population.

– Sur la période 2013-2015, l'inflation espagnole (mesurée par le déflateur du PIB) était nettement inférieure à celle prévue dans le scénario macroéconomique de base qui sous-tend la recommandation (elle a même été négative en 2014, à -0,4 %), ce qui a rendu la réalisation des objectifs budgétaires plus difficile. Cependant, l'incidence négative de l'inflation faible voire négative sur les résultats budgétaires de l'Espagne a été largement compensée par une croissance du PIB réel plus élevée que prévu. En 2015, malgré une évolution moins dynamique du déflateur du PIB, le niveau du PIB nominal n'a été inférieur que de 1 % à celui prévu dans le scénario de base, car le PIB réel a augmenté beaucoup plus rapidement au cours de cette période. En outre, la création rapide d'emplois et la composition riche en recettes fiscales de la croissance ont encore favorisé la réduction du déficit.

– Dans l'ensemble, tout au long des années 2014 et 2015, un contexte de taux d'intérêt faibles et une reprise économique plus forte que prévu, grâce notamment aux réformes entreprises en réaction à la crise, à l'achèvement avec succès du programme d'assistance financière et aux évolutions favorables du marché du travail, ont aidé l'Espagne à réduire son déficit public. Dans le même temps, le processus d'assainissement budgétaire a été entravé par une mauvaise surprise concernant l'inflation par rapport au scénario macroéconomique qui sous-tendait la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. Cependant, les gains exceptionnels, spécialement en 2015, n'ont pas été utilisés pour accélérer la réduction du déficit. Au lieu de cela, la politique budgétaire a été assouplie, en particulier sous la forme d'une réforme fiscale et d'une croissance dynamique des dépenses.

(10) Dans ses prévisions du printemps 2016, la Commission table sur un déficit public de 3,9 % du PIB en 2016 et de 3,1 % du PIB en 2017. Le programme de stabilité pour 2016 vise un déficit public de 3,6 % du PIB en 2016 et de 2,9 % du PIB en 2017. L'Espagne n'est donc pas sur la bonne voie pour corriger son déficit de façon durable et en temps voulu en 2016. Le ratio de la dette publique au PIB a diminué légèrement, passant de 99,3 % en 2014 à 99,2 % en 2015, grâce à la cession nette d'actifs financiers qui a largement compensé l'effet d'une croissance du déficit plus rapide que celle du PIB nominal. Selon les prévisions du printemps 2016 de la Commission, le radio d'endettement devrait augmenter encore en 2016 pour atteindre 100,3 %, puis diminuer.

(11) Depuis 2012, le cadre budgétaire de l'Espagne a été renforcé afin, entre autres, d'empêcher les écarts et de faire en sorte que tous les niveaux de l'administration respectent leurs objectifs respectifs de déficit, de dette et de dépenses. Depuis la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, l'Espagne a renforcé davantage son cadre

budgétaire national en modifiant sa loi de stabilité de 2012 afin, entre autres, d'inciter les administrations publiques à réduire les arriérés du secteur public envers les fournisseurs commerciaux et en se dotant, en novembre 2013, d'une institution budgétaire indépendante (AIReF). Toutefois, si la loi de stabilité espagnole contient des outils pour prévenir et corriger les écarts par rapport aux objectifs budgétaires nationaux, l'expérience des années 2014 et 2015 montre que ces outils pourraient avoir été utilisés dans une plus large mesure. À la suite de la recommandation de la Commission de mars 2016, le gouvernement espagnol a commencé à appliquer des dispositions correctives de sa loi de stabilité qui n'avaient pas été mises en œuvre jusqu'alors.

(12) En décembre 2013, l'Espagne a adopté une réforme révisant l'indexation des retraites et instaurant, à partir de 2019, un ajustement automatique des nouvelles pensions des futurs retraités afin de tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie. En outre, à partir de juin 2013, elle a mis en œuvre une réforme de l'administration publique, afin de réaliser des gains d'efficience. En même temps, en 2014, elle a adopté une réforme de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui présentait certaines caractéristiques positives mais n'était pas entièrement financée.

(13) Ces considérations amènent à la conclusion que la réponse de l'Espagne à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 a été insuffisante. L'Espagne n'a pas atteint l'objectif intermédiaire de déficit nominal fixé pour 2015 et il n'est pas prévu qu'elle mette fin à son déficit excessif en 2016. L'effort budgétaire consenti est loin de répondre à la recommandation du Conseil et la discipline budgétaire a même été assouplie en 2015,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'Espagne n'a pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à la recommandation que lui a adressée le Conseil le 21 juin 2013.

Article 2

Le Royaume d'Espagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président