

Bruxelles, le 27.7.2016
COM(2016) 518 final

Recommandation de

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

{SWD(2016) 263 final}

Recommandation de

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 9,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), 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 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 excessifs¹, adopté pour favoriser une correction rapide des déficits publics excessifs.
- (3) Le 27 avril 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 104, paragraphe 6, du traité instituant la Communauté européenne (TCE), que l'Espagne présentait un déficit excessif et lui a adressé, conformément à l'article 104, paragraphe 7, dudit traité, une recommandation pour qu'elle le corrige en 2012 au plus tard. Depuis lors, le Conseil a adressé à l'Espagne, sur la base de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, trois nouvelles recommandations (le 2 décembre 2009, le 10 juillet 2012 et le 21 juin 2013), 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 ces trois recommandations, le Conseil a estimé que l'Espagne avait engagé une action suivie d'effets, mais que des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques s'étaient produits².
- (4) Conformément aux dispositions de l'article 126, paragraphe 8, du traité, le Conseil a décidé le 12 juillet 2016 que l'Espagne n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 6.

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.

- (5) L'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97 dispose que si un État membre participant ne met pas en œuvre les mesures qu'il a prises ou si, de l'avis du Conseil, les mesures s'avèrent inadéquates, le Conseil prend immédiatement une décision au titre de l'article 126, paragraphe 9, du traité.
- (6) La Commission a actualisé ses prévisions du printemps 2016 en utilisant les données disponibles au 19 juillet 2016. Sur cette base, la prévision de croissance du PIB réel pour 2016 a été revue à la hausse de 0,3 point de pourcentage par rapport aux prévisions de printemps, à 2,9 %, mais elle a été abaissée pour 2017 (2,3 % contre 2,5 % au printemps). Pour 2018, une croissance de 2,1 % du PIB réel est attendue, contre 3,2 % en 2015. La croissance économique devrait donc ralentir, mais elle devrait néanmoins rester solide, toujours sous l'effet bénéfique des réformes entreprises en réponse à la crise et de la bonne fin du programme d'assistance financière. La reprise continue de s'accompagner d'une création d'emplois vigoureuse, dans un contexte de modération salariale persistante et à la faveur des réformes du marché du travail. La faiblesse des prix du pétrole concourt elle aussi à soutenir la croissance. Parallèlement, l'inflation devrait atteindre -0,3 % en 2016. Toutefois, des aléas baissiers entourent ces prévisions de croissance, en particulier à partir de 2017, liés notamment aux résultats du référendum organisé au Royaume-Uni sur son appartenance à l'Union européenne, qui a créé des incertitudes susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les échanges commerciaux et la demande intérieure.
- (7) D'après la version actualisée des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le déficit public devrait se contracter pour s'établir à 4,6 % du PIB en 2016, à 3,3 % du PIB en 2017 et à 2,7 % du PIB en 2018 (contre un objectif de 3,6 % du PIB en 2016, 2,9 % en 2017 et 2,2 % en 2018 dans le programme de stabilité, et un déficit attendu à 3,9 % du PIB en 2016 et 3,1 % du PIB en 2017 selon les prévisions de printemps). Cette prévision plus élevée du déficit est en partie due au fait que les mesures de maîtrise des dépenses au niveau des administrations centrale et régionales prises en réponse à la recommandation de la Commission de mars 2016 ne sont pas autant prises en compte dans la prévision actualisée de la Commission (0,2 % du PIB) que dans la prévision du programme de stabilité (0,4 % du PIB), car certaines de ces mesures n'ont pas encore été suffisamment détaillées pour pouvoir être incluses dans les prévisions de la Commission sur la base de l'hypothèse habituelle de politiques inchangées. Toutefois, la différence est principalement liée aux changements apportés au cadre juridique régissant la fiscalité des entreprises, qui entraînent une diminution des paiements anticipés d'impôts par les entreprises («*pagos fraccionados*») en 2016. Cette diminution des paiements anticipés n'était pas quantifiée dans le programme de stabilité et n'est devenue apparente qu'en avril, au moment du premier versement, après la date butoir pour les prévisions du printemps. Dans la version actualisée des prévisions du printemps 2016 de la Commission, elle est estimée à 0,5 % du PIB en 2016. Comme les changements susmentionnés entraînent un décalage permanent du paiement des impôts mais ne modifient pas le taux d'imposition ni l'assiette fiscale, ils n'auraient pas de retentissement sur les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés une fois ce nouvel état de choses en place (à partir de 2017). Ils se traduisent par une baisse temporaire des recettes fiscales collectées en 2016, qui a été considérée comme un événement non récurrent dans les prévisions de printemps actualisées. S'agissant de 2017, la différence entre la prévision du printemps actualisée et le programme de stabilité vient de la position de départ plus défavorable que prévu et du fait que les mesures d'économie prises en réponse à la recommandation de la Commission de mars 2016 ne sont pas encore suffisamment détaillées pour être prises en compte sur la base de l'hypothèse habituelle de politiques inchangées. Le déficit structurel devrait

augmenter de 0,4 % du PIB en 2016 et de 0,1 % en 2017, et rester inchangé en 2018. Toutefois, en 2016, la hausse prévue du déficit structurel s'explique en partie par le fait que les prévisions actuelles d'inflation et de croissance du PIB nominal sont inférieures à celles sur lesquelles repose le budget 2016, ce qui a eu une incidence négative sur les recettes publiques structurelles sans permettre un ajustement des dépenses.

- (8) Le ratio de la dette publique brute au PIB est passé de 36 % en 2007 à environ 99 % en 2014. En 2015, l'endettement est resté plus ou moins stable, la cession nette d'actifs financiers ayant compensé l'effet négatif d'une croissance du déficit plus rapide que celle du PIB nominal. Selon la version actualisée des prévisions du printemps 2016 de la Commission, la dette devrait atteindre son sommet en 2017, à 100,6 % du PIB, alors que la version initiale des prévisions de printemps pronostiquait que ce sommet serait atteint en 2016, à 100,3 % du PIB. Bien que l'Espagne ne semble pas exposée, dans l'immédiat, à des risques de tensions budgétaires du fait de ce niveau élevé d'endettement, les risques entourant la soutenabilité de sa dette augmenteront sensiblement à moyen terme si sa situation budgétaire ne s'améliore pas. À plus long terme, les risques qui pèsent sur la viabilité des finances publiques devraient être réduits grâce à l'incidence positive de la réduction des dépenses liées au vieillissement de la population³.
- (9) L'article 5 du règlement (CE) n° 1467/97 dispose que, dans sa décision de mettre un État membre en demeure de prendre des mesures visant à réduire son déficit, conformément à l'article 126, paragraphe 9, du traité, le Conseil exige que cet État membre respecte des objectifs budgétaires annuels permettant, sur la base des prévisions qui étayent ladite mise en demeure, d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et hors mesures ponctuelles et temporaires. Toutefois, le fait que cette décision de mise en demeure soit adoptée par le Conseil au second semestre de l'année accroît l'effort budgétaire nécessaire pour parvenir à une amélioration annuelle donnée du solde structurel. En outre, il importe de garder à l'esprit que le scénario de base pour la nouvelle trajectoire d'ajustement débute par une détérioration de 0,4 % du PIB du déficit structurel, qui résulte au moins partiellement du fait que l'inflation s'est révélée plus faible que prévu dans le scénario sur lequel repose le budget de 2016 — une circonstance qui est, dans une large mesure, indépendante de la volonté du gouvernement. Compte tenu de ce qui précède, il semble approprié de ne pas exiger d'autres mesures structurelles en 2016.
- (10) Étant donné qu'aucune mesure structurelle supplémentaire ne devrait être exigée en 2016, accorder à l'Espagne un délai d'une année supplémentaire pour corriger son déficit excessif, ce qui est la règle en vertu du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, nécessiterait une amélioration annuelle du solde structurel en 2017 qui aurait un impact trop négatif sur la croissance. Il semble donc approprié de prolonger de deux ans le délai devant permettre à l'Espagne de mettre un terme à sa situation de déficit excessif.
- (11) Par conséquent, une trajectoire d'ajustement crédible et durable pour l'Espagne serait qu'elle parvienne à un déficit public de 4,6 % du PIB en 2016, de 3,1 % en 2017 et de 2,2 % en 2018, ce qui équivaut à une détérioration du solde structurel de 0,4 % du PIB

³

Commission européenne (2016), «Fiscal Sustainability Report 2015» (Rapport 2015 sur la viabilité des finances publiques), European Economy, Institutional Paper No. 018.

en 2016 et à une amélioration de 0,5 % du PIB en 2017 ainsi qu'en 2018. Ces objectifs budgétaires tiennent également compte de la nécessité de compenser les effets secondaires de l'assainissement budgétaire sur les finances publiques, liés à son incidence sur l'économie au sens large.

- (12) Pour atteindre ces objectifs, des mesures structurelles supplémentaires ayant un impact estimé à 0,5 % du PIB en 2017 comme en 2018 sont jugées nécessaires. Pour 2017 et 2018, des économies pourraient venir de la réduction du nombre et de l'ampleur des dépenses fiscales, notamment les taux réduits de TVA, afin de parvenir à l'effort structurel requis.
- (13) Par ailleurs, la stricte application, à tous les niveaux de gouvernement, des mécanismes préventifs et correctifs prévus par la loi de stabilité de l'Espagne serait propice à une correction durable et en temps voulu du déficit excessif. Une plus grande automaticité de leur mise en œuvre pourrait permettre d'y parvenir. En outre, la règle relative aux dépenses prévue par la loi de stabilité pourrait contribuer davantage à la viabilité des finances publiques si l'on clarifiait la couverture et la définition des catégories de dépenses nécessaires à son calcul et si l'on demandait explicitement aux administrations publiques qui y contreviennent de compenser les dérapages des dépenses dans l'année qui suit leur survenue.
- (14) L'Espagne devrait en outre être attentive aux aspects qualitatifs des finances publiques, notamment à sa politique en matière de marchés publics. Un nombre important d'irrégularités ayant une incidence sur l'application de la législation de l'Union en matière de marchés publics ont été signalées à la Commission ces dernières années. Les données montrent qu'il existe des disparités entre les pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices en matière de mise en œuvre des marchés publics et que l'insuffisance des mécanismes de contrôle ex ante et ex post empêche l'application correcte et uniforme de la législation sur les marchés publics. L'Espagne se distingue par un faible taux de publication des avis de marchés publics et par un recours relativement important à la procédure négociée sans publication préalable par rapport à d'autres États membres. Il s'ensuit que la concurrence exercée par les entreprises d'autres pays de l'UE est limitée et que les marchés sont fréquemment directement attribués, ce qui se traduit par des dépenses publiques plus élevées. L'utilisation restreinte des instruments de passation conjointe ou centralisée de marchés empêche de réaliser des gains d'efficacité, qui permettraient des économies budgétaires. L'absence d'un organisme indépendant chargé de garantir, dans l'ensemble du pays, l'efficacité et le respect de la législation dans le cadre des marchés publics constitue un frein à la bonne mise en œuvre des règles de passation et est susceptible de favoriser les irrégularités, ce qui, dans les deux cas, est préjudiciable pour les finances publiques de l'Espagne.
- (15) Pour favoriser le succès de la stratégie d'assainissement budgétaire, il sera également important que celle-ci soit étayée par des réformes structurelles globales, conformément aux recommandations adressées par le Conseil à l'Espagne dans le cadre du semestre européen de 2016 et en particulier à celles concernant la correction de ses déséquilibres macroéconomiques.
- (16) L'article 126, paragraphe 9, du traité prévoit que le Conseil peut, dans le cadre de sa décision de mettre en demeure un État membre en vertu dudit article, demander à celui-ci de présenter, selon un calendrier précis, des rapports sur les efforts d'ajustement qu'il a consentis. L'article 5, paragraphe 1 bis, du règlement (CE) n° 1467/97 dispose que le rapport remis par l'État membre indique les objectifs visés

pour les dépenses et les recettes publiques et précise les mesures de politique budgétaire prises en matière tant de dépenses que de recettes, et qu'il apporte des informations sur les actions engagées en réponse aux décisions spécifiques du Conseil. Afin de faciliter le contrôle du délai fixé pour la mise en œuvre des recommandations contenues dans cette mise en demeure, ainsi que du délai fixé pour la correction du déficit excessif, il est demandé à l'Espagne de présenter ce rapport avant le 15 octobre 2016, parallèlement à son projet de plan budgétaire pour 2017.

- (17) L'Espagne devrait également faire rapport à la Commission et au comité économique et financier, conformément à l'article 10 du règlement (UE) n° 473/2013 du Conseil et selon les spécifications définies dans le règlement délégué (UE) n° 877/2013 de la Commission. Le premier rapport devrait être remis le 15 janvier 2017 au plus tard, et les suivants tous les trois mois,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. L'Espagne met fin à la situation actuelle de déficit excessif en 2018 au plus tard.
2. L'Espagne ramène son 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 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. L'Espagne utilise en outre toutes les améliorations imprévues pour accélérer la réduction du déficit et de la dette.
3. Outre les économies déjà intégrées dans la version actualisée des prévisions du printemps 2016 de la Commission, l'Espagne adopte et met pleinement en œuvre des mesures d'assainissement à hauteur de 0,5 % du PIB en 2017 ainsi qu'en 2018.
4. L'Espagne se tient prête à adopter des mesures supplémentaires si les risques qui pèsent sur les plans budgétaires se concrétisent. Les mesures d'assainissement budgétaire assurent une amélioration durable du solde structurel des administrations publiques d'une manière qui soit propice à la croissance.
5. L'Espagne adopte des mesures de renforcement de son cadre budgétaire, en particulier en vue d'accroître l'automatisme des mécanismes de prévention et de correction des écarts par rapport aux objectifs de déficit, de dette et de dépenses et afin de renforcer la contribution à la viabilité des finances publiques qu'apporte la règle relative aux dépenses prévue par la loi de stabilité.
6. L'Espagne met en place un cadre cohérent pour garantir la transparence et la coordination de la politique de marchés publics entre tous les pouvoirs et entités adjudicateurs, en vue de garantir une efficacité économique et un niveau élevé de concurrence. Ce cadre prévoit des mécanismes appropriés de contrôle ex ante et ex post pour les marchés publics, afin de garantir une efficacité et le respect de la législation.

Article 2

Le Conseil fixe au 15 octobre 2016 la date limite pour que l'Espagne engage une action suivie d'effets et, conformément à l'article 5, paragraphe 1 *bis*, du règlement (CE) n° 1467/97, remette au Conseil et à la Commission un rapport sur l'action engagée en réponse à la mise en

demeure du Conseil. Ce rapport indique les objectifs visés pour les dépenses et les recettes publiques, précise les mesures discrétionnaires prises en matière tant de dépenses que de recettes, et apporte des informations sur les actions engagées en réponse aux recommandations spécifiques du Conseil de renforcer son cadre budgétaire et son cadre régissant la politique de marchés publics conformément à l'article 1^{er}, paragraphes 5 et 6.

Article 3

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

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*