



Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 536 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Espagne

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne**

RAPPORT DE LA COMMISSION

Espagne

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. 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. Dans sa communication, la Commission a fait part au Conseil de son avis, selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont souscrit à l'analyse de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle autorise les États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre, dans le cadre du pacte, les mesures nécessaires de coordination des politiques publiques.

Selon les données communiquées par les autorités espagnoles le 31 mars 2020, validées par Eurostat, le déficit public de l'Espagne a atteint 2,8 % du PIB en 2019, et sa dette publique brute s'est établie à 95,5 % du PIB. Le programme de stabilité de l'Espagne pour 2020 prévoit cette année un déficit de 10,3 % du PIB et une dette de 115,5 % du PIB.

Le déficit anticipé pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif tel que défini par le pacte de stabilité et de croissance.

De plus, les données pour 2019 font apparaître des progrès insuffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette, ce qui constitue aussi, à première vue, un signe de l'existence d'un déficit excessif tel que défini par le pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport afin d'analyser le respect par l'Espagne des critères de déficit et de dette prévus par le traité. Ce rapport tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-4,3	-3,0	-2,5	-2,8	-10,1	-6,7
Critère de la dette	Dette publique brute	99,2	98,6	97,6	95,5	115,6	113,7
	Variation du solde structurel	-0,9	0,3	0,1	-0,5	-1,6	0,4
	ASLM requis				0,6	1,3	4,2

Remarque: ASLM est l'abréviation d'«ajustement structurel linéaire minimal».

Source: Eurostat, prévisions du printemps 2020 de la Commission

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de stabilité pour 2020, l'Espagne devrait enregistrer cette année un déficit public de 10,3 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité prévu pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent quant à elles une contraction du PIB réel de 9,4 % en 2020.

Le dépassement anticipé de la valeur de référence du traité n'est pas temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit restera supérieur à 3 % du PIB en 2021.

En résumé, le déficit anticipé pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement anticipé est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire, au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit tel que défini par le traité et le règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

3. CRITERE DE LA DETTE

Le ratio de la dette publique au PIB est passé de 97,6 % en 2018 à 95,5 % en 2019. L'effet d'accroissement de la dette découlant du déficit primaire nominal et des dépenses d'intérêt a été plus que compensé par la croissance du PIB réel et l'augmentation du déflateur du PIB, ainsi que par l'effet de réduction de la dette exercé par les ajustements stock-flux.

À la suite de l'abrogation, en juin 2019, de la procédure pour déficit excessif dont elle faisait l'objet, l'Espagne dispose d'une période de transition de trois ans pour accomplir des progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette. Cette période de transition a débuté en 2019 et prendra fin en 2021. Afin d'accomplir, pendant la période de transition, des progrès continus et effectifs vers la conformité avec cette référence, l'Espagne doit respecter simultanément les deux conditions ci-dessous:

- a. premièrement, l'ajustement structurel annuel ne doit pas s'écarter de plus de ¼ % du PIB de l'ajustement structurel linéaire minimal (ASLM) requis pour

que la référence d'ajustement du ratio de la dette soit respectée avant la fin de la période de transition;

- b. deuxièmement, l'ajustement structurel annuel restant ne doit à aucun moment de la période de transition dépasser $\frac{3}{4}$ % du PIB (à moins que la première condition n'implique un effort annuel de plus de $\frac{3}{4}$ % du PIB).

Les données communiquées montrent que l'Espagne n'a pas accompli de progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019 (voir tableau 1), l'écart par rapport à l'ASLM ayant atteint 1,1 % du PIB.

L'analyse suggère donc, à première vue, que le critère de la dette n'est pas rempli, si l'on se base sur les chiffres définitifs de 2019.

4. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

En ce qui concerne le non-respect apparent du critère de la dette, l'analyse des facteurs pertinents se justifie d'autant plus que la dynamique de la dette est davantage influencée que le déficit par des facteurs échappant au contrôle du gouvernement. C'est ce que reconnaît l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, qui dispose que les facteurs pertinents sont pris en compte lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, quelle que soit l'importance du dépassement. À cet égard, il convient de tenir compte au minimum des trois principaux aspects suivants lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, compte tenu de leur incidence sur la dynamique et le caractère soutenable ou non de la dette: i) le respect de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à sa réalisation, ii) la mise en œuvre de réformes structurelles et iii) les conditions économiques existantes.

Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, étant donné que le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter (que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire) n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte aux étapes menant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif selon le critère du déficit pour l'Espagne.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire fondamental à prendre en considération pour l'année 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également mené à l'activation de la clause dérogatoire générale.

4.1. La pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Ces mesures, conjuguées à la chute de l'activité économique, contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

4.2 Position économique à moyen terme (réformes structurelles incluses)

Alors que l'économie espagnole était engagée sur la voie d'une croissance modérée avant la pandémie de COVID-19, elle bénéficiait encore d'une croissance supérieure au potentiel et à la moyenne de la zone euro de 2,0 % en 2019. Les prévisions de l'hiver 2020 de la Commission anticipaient qu'elle demeurerait solide à 1,6 % en 2020. On ne saurait donc invoquer les conditions macroéconomiques comme facteur d'atténuation pour expliquer que l'Espagne n'a pas accompli de progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

Toutefois, l'apparition de la pandémie au début du mois de mars a entraîné l'adoption de mesures strictes visant à contenir la propagation du virus, qui devraient provoquer une forte contraction de la production durant le premier semestre de l'année. Alors que la production devrait rebondir fortement lorsque les restrictions seront levées, la reprise devrait être inégale selon les secteurs, et la perte de production ne devrait pas être intégralement compensée durant la période couverte par les prévisions. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission européenne tablent sur une contraction de 9,4 % du PIB en moyenne en 2020. Le niveau d'incertitude est exceptionnellement élevé quant à l'évolution de la pandémie et au rythme d'assouplissement des restrictions à l'activité économique, ainsi que concernant la réaction à court terme des agents privés. La chute brutale attendue du PIB constitue un facteur d'atténuation lors de l'évaluation du respect par l'Espagne du critère du déficit en 2020.

Dans le rapport par pays de 2020¹, la Commission a conclu que l'Espagne a réalisé des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations qui lui avaient été spécifiquement adressées en 2019 (recommandations par pays). Concrètement, l'Espagne a enregistré certains progrès dans la modernisation et le renforcement des capacités des services sociaux et de l'emploi, tandis que des progrès limités ont été accomplis pour améliorer le cadre budgétaire et le cadre des marchés publics, réduire le recours aux contrats à durée déterminée, améliorer l'aide aux familles et combler les lacunes dans la couverture concernant le chômage et les prestations sociales. De plus, seuls des progrès limités ont été

¹ Voir le document de travail des services de la Commission SWD(2020) 508 final du 26.2.2020, intitulé «Rapport 2020 pour l'Espagne comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques».

enregistrés dans la réduction du décrochage scolaire et l'amélioration des résultats du système éducatif, le renforcement de la coopération entre le monde de l'enseignement et celui de l'entreprise, l'innovation, la modernisation de l'infrastructure de fret ferroviaire et des interconnexions énergétiques, ainsi que dans la mise en œuvre de la loi sur l'unité du marché.

4.3 Position budgétaire à moyen terme (investissements publics inclus)

Le déficit nominal a augmenté et est passé de 2,5 % du PIB en 2018 à 2,8 % en 2019, en raison d'une croissance des dépenses plus rapide que celle du PIB nominal, tandis que les recettes fiscales ont augmenté parallèlement à celui-ci. En particulier, la rémunération des salariés et les transferts sociaux, y compris les retraites, ont contribué à l'augmentation rapide des dépenses. Selon les estimations, le taux d'investissement public a baissé de 2,1 % du PIB en 2018 à 2,0 % en 2019, restant inférieur au déficit public en 2019.

Le 13 juillet 2018, l'Espagne a reçu la recommandation de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, (ci-après dénommé «critère des dépenses»), ne dépasse pas 0,6 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel de 0,65 % du PIB.² Selon les chiffres définitifs et les prévisions de la Commission, le critère des dépenses n'a pas été respecté, l'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme atteignant 1,6 % du PIB en 2019, ce qui permet de présager un écart important. Le solde structurel s'est détérioré de 0,5 % du PIB en 2019, ce qui indique là aussi que l'on s'oriente vers un écart important, de 1,2 % du PIB en 2019. L'évaluation globale laisse apparaître un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée vers l'OMT en 2019. La non-conformité avec les exigences du volet préventif constitue un facteur aggravant pour l'évaluation, à première vue, du non-respect, par l'Espagne, du critère de la dette en 2019.

Le programme de stabilité fournit des informations sur les mesures substantielles qui ont été prises pour contenir la pandémie et soutenir l'économie, et indique un total d'environ 3 % du PIB consacré aux mesures de soutien en réponse à la crise. La Commission estime que l'incidence budgétaire de ces mesures est plus faible (0,8 % du PIB), étant donné qu'elle considère une grande partie des dépenses consacrées aux dispositifs de chômage partiel dans le cadre du fonctionnement normal des stabilisateurs automatiques, tandis que le programme semble indiquer l'incidence brute de ces dispositifs dans le cadre des mesures budgétaires qui ont été prises en réponse à la crise. Sur le fond, cette divergence ne fait toutefois pas état de différences fondamentales dans l'évaluation globale de l'impact de la crise sur les dépenses publiques. Les perspectives budgétaires à moyen terme restent très incertaines.

4.4 Situation de la dette publique à moyen terme

La dette publique a diminué de façon régulière entre 2016 et 2018, passant de 99,2 % à 97,6 % du PIB, en raison d'une croissance relativement forte du PIB nominal, qui a plus que contrebalancé les déficits publics accumulés et l'effet d'accroissement de la dette des ajustements stocks-flux enregistrés sur la même période. En 2019, le ratio de la dette

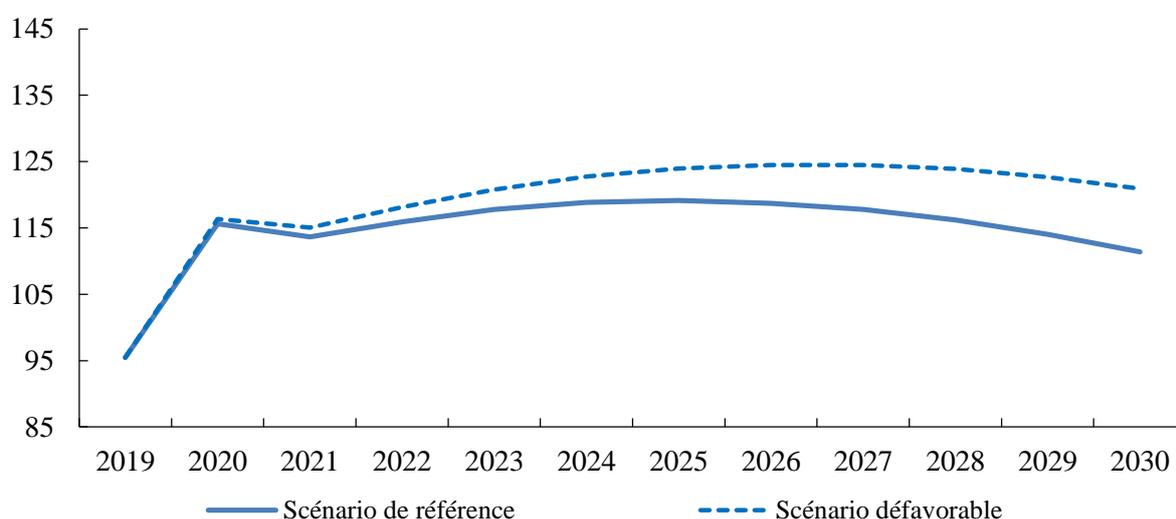
² Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2018, JO C 320 du 10.9.2018, p. 33.

publique au PIB a continué de diminuer pour s'établir à 95,5 % du PIB, reflétant principalement un ajustement stocks-flux ayant un effet réducteur sur la dette, mais aussi le fait que l'effet réducteur sur la dette de la croissance du PIB nominal était encore supérieur à l'augmentation de la dette due au déficit public.

Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 95,5 % du PIB en 2019 à 115,6 % en 2020.

Dans l'ensemble, l'évaluation de la soutenabilité de la dette indique que, malgré les risques, la dette de l'Espagne demeure soutenable à moyen terme, compte tenu d'importants facteurs d'atténuation (notamment le profil de la dette). En effet, s'il est vrai que la situation d'endettement public s'est détériorée par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette publique au PIB devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (légèrement baissière) soutenable à moyen terme³.

Graphique 1: Dette publique (en % du PIB)



4.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités espagnoles ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en

³ Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» du CPE (EPC-OGWG). En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire envisagé (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

avant par les autorités. Les facteurs supplémentaires non mentionnés ci-dessus sont les difficultés rencontrées en 2019 pour former un gouvernement doté de plein pouvoir, qui ont abouti à la tenue de deux élections législatives, et le fait que le parlement n'a pas adopté la loi de finances pour 2019. Ce rejet du parlement a empêché l'adoption de certaines mesures prévues pour accroître les recettes. De plus, les autorités y font état de quelques événements imprévus ayant une incidence en 2019 qui, selon elles, sont ponctuels. Elles mentionnent qu'il y a lieu de trouver un équilibre entre la nécessité de réduire la dette publique et la nécessité de réduire le chômage et d'autres déséquilibres sociaux; et que l'Espagne a continué de progresser dans la correction des déséquilibres macroéconomiques. Elles renvoient également à des questions méthodologiques liées à la mesure des objectifs budgétaires et de l'effort budgétaire. Dans leur lettre, elles abordent les évolutions récentes de la dette et avancent que l'écart par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette serait faible par rapport aux écarts enregistrés par le passé par d'autres États membres, ce qui soulève la question de l'équité et de l'égalité de traitement. Enfin, les autorités font valoir que l'inflation exceptionnellement basse a ralenti le rythme de réduction de la dette.

5. CONCLUSIONS

Selon le programme de stabilité, le déficit public de l'Espagne devrait augmenter pour atteindre 10,3 % du PIB en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement anticipé de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire.

La dette publique brute s'est établie à 95,5 % du PIB à la fin de 2019, ce qui dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. L'Espagne n'a pas accompli des progrès suffisants vers la conformité avec la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte. Comme indiqué à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, étant donné que le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter (que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire) n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte aux étapes menant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif selon le critère du déficit pour l'Espagne.

En ce qui concerne le respect du critère de la dette, les facteurs pertinents, notamment i) les conditions macroéconomiques observées; ii) la mise en œuvre de réformes structurelles de nature à renforcer la croissance au cours des dernières années et iii) l'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, amènent à conclure que ce critère, tel qu'il est défini dans le traité et le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté en 2019.

Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que les critères du déficit et de la dette, tels qu'ils sont définis dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, ne sont pas respectés.