

FIPECO le 09.11.2017
Les commentaires de l'actualité

Les finances publiques de l'Espagne

François ECALLE

Les revendications indépendantistes du parlement catalan dissout et les tensions qui en résultent avec les autorités espagnoles pourraient avoir un impact négatif sur l'activité économique et les comptes publics de l'Espagne. Dans ce contexte, il paraît intéressant de faire le point sur l'évolution, depuis 2007, et sur la situation actuelle des finances publiques de ce pays.

Alors que l'Espagne avait des comptes publics excédentaires en 2007, la crise a conduit à un déficit public de plus de 10 points de PIB en 2009. Cette dégradation a été due non seulement à l'impact mécanique de la récession sur les comptes publics mais aussi à une détérioration du solde structurel résultant pour partie d'un plan de relance et de mesures de soutien du système bancaire.

Les mesures de redressement drastiques mises en œuvre dans les années 2010-2013 ont réduit le déficit structurel de 7 points de PIB mais ont sans doute eu un impact négatif sur l'activité dans un premier temps, si bien que le déficit effectif ne s'est redressé que de 4 points de PIB. Ces mesures ont été partagées à peu près également entre des hausses des prélèvements obligatoires et des économies sur les dépenses publiques. Celles-ci ont plus diminué, en volume, que dans tous les autres grands pays européens.

Les réformes structurelles, qui ont aussi porté sur la réglementation des marchés, et un environnement international plus porteur ont fait repartir la croissance du PIB en 2014. Le déficit public a ainsi continué à diminuer jusqu'à 2016, du fait de l'impact mécanique de la croissance sur les comptes publics et malgré une légère hausse du déficit structurel.

La situation des finances publiques de l'Espagne reste néanmoins très fragile avec le déficit le plus élevé de l'Union européenne en 2016 (4,5 % du PIB), dont une très grande part est structurelle, et une dette proche de 100 % du PIB. Sa charge d'intérêt représente 2,8 % du PIB et pourrait devenir difficilement supportable si son taux augmentait de nouveau fortement.

Le déficit des administrations publiques locales espagnoles est passé d'un niveau moyen de 3,6 points de PIB dans les années 2009-2012 à 0,2 point de PIB en 2016.

A) Un très net redressement

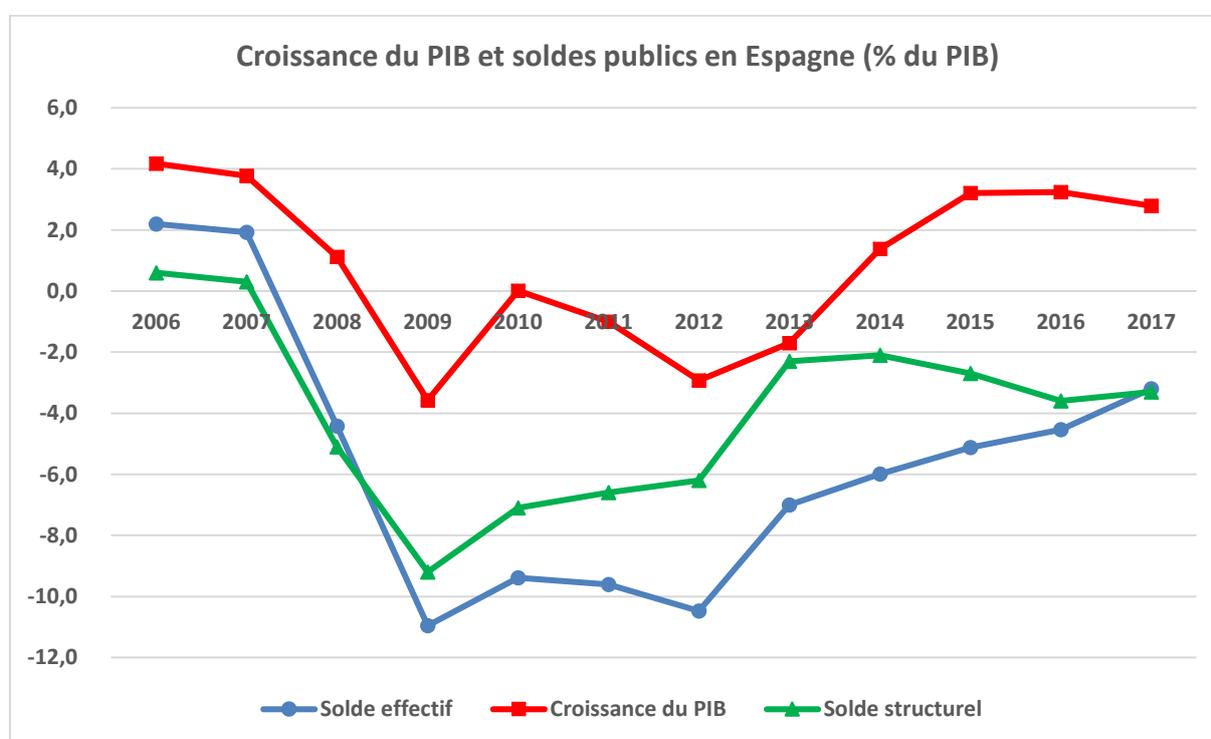
1) De 2007 à 2009 : une très forte dégradation des comptes publics

En 2007, juste avant la crise, les administrations publiques espagnoles dégageaient un excédent de 2 % du PIB et leur endettement était inférieur à 40 % du PIB. L'Espagne était

toutefois fragilisée par une bulle des prix de l'immobilier et un déficit de presque 10 points de PIB de sa balance des paiements courants avec l'extérieur.

La crise de 2008-2009 a conduit à un déficit public de plus de 10 points de PIB en 2009. Cette dégradation n'a pas tenu seulement à l'impact mécanique de la récession sur les recettes et dépenses publiques. Elle a tenu également à une détérioration du [solde structurel](#), qui résultait elle-même pour partie du plan de relance budgétaire de l'activité et des mesures de soutien du système bancaire qui ont alors été mises en œuvre, ainsi que d'un fort ralentissement de la croissance des capacités de production (la [croissance potentielle](#)).

Rapportées au PIB, les dépenses ont augmenté de 7 points et les recettes ont baissé de 6 points de 2007 à 2009. S'agissant des dépenses, la hausse de ce ratio résulte de la diminution de son dénominateur (le PIB), de l'augmentation des dépenses sociales liée à la crise, des mesures de relance et des opérations de sauvetage des banques en difficulté. S'agissant des recettes la baisse de ce ratio résulte des mesures de relance (allègements d'impôts) et d'un impact particulièrement fort de la crise sur certaines recettes fiscales (élasticité supérieure à 1).

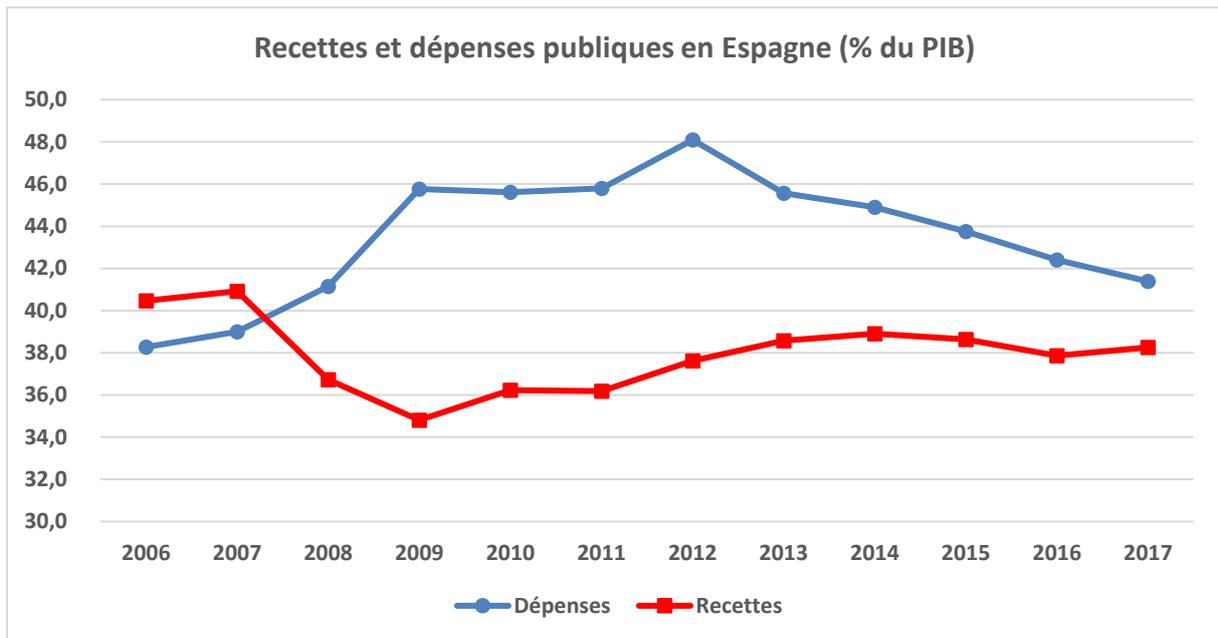


Source : Commission européenne (prévision du printemps 2017 pour 2017) ; FIPECO

2) De 2010 à 2013 : des mesures de redressement drastiques

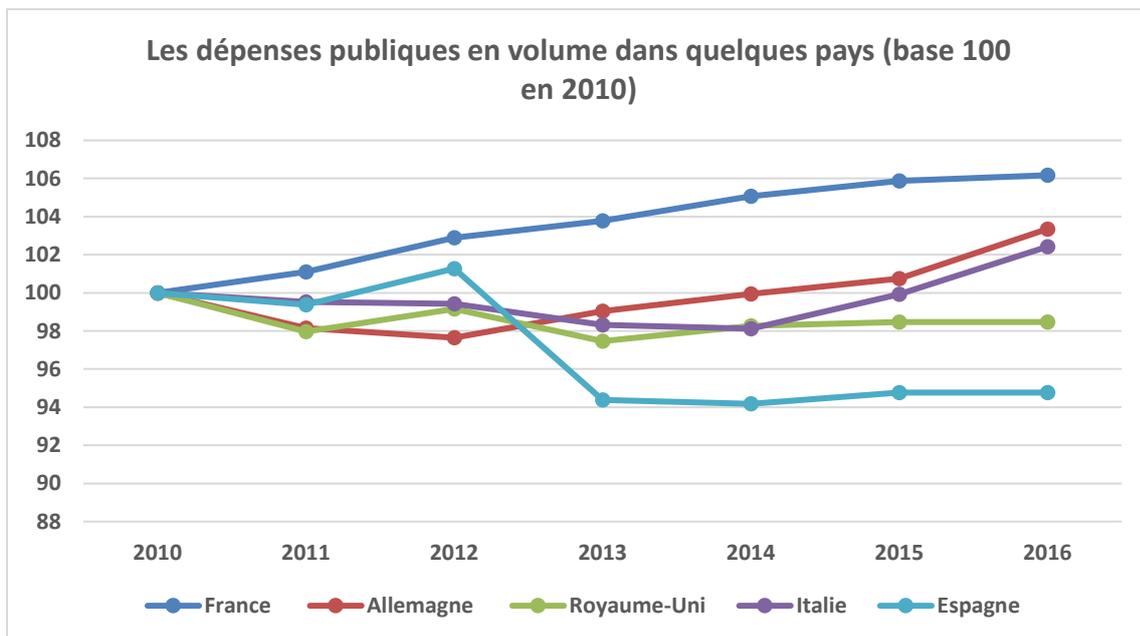
Les mesures de redressement mises en œuvre dans les années 2010-2013 sont allées au-delà de l'arrêt des mesures de relance et de soutien des établissements financiers. Elles ont permis de réduire le déficit structurel de 7 points de PIB. Toutefois, elles ont sans doute eu un impact négatif sur l'activité économique dans un premier temps, en raison de leurs effets keynésiens, si bien que le déficit effectif ne s'est redressé que de 4 points de PIB.

De 2010 à 2013, les recettes se sont accrues de 4 points de PIB, sous l'effet de mesures de redressement (hausses des taux de TVA, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés ; réduction des dépenses fiscales).



Source : OCDE ; FIPECO

Les dépenses sont restées à peu près stables en part du PIB mais, comme le volume du PIB a continué à baisser, cela signifie qu'elles ont diminué en volume. Cette diminution a été plus forte que dans les autres grands pays européens.



Source : OCDE ; FIPECO

Les réformes mises en œuvre ont entraîné une réduction des dépenses publiques de toute nature (rémunérations, prestations sociales...), dans toutes les administrations publiques (centrales, sociales et locales) et dans tous les domaines (retraites, éducation, santé...).

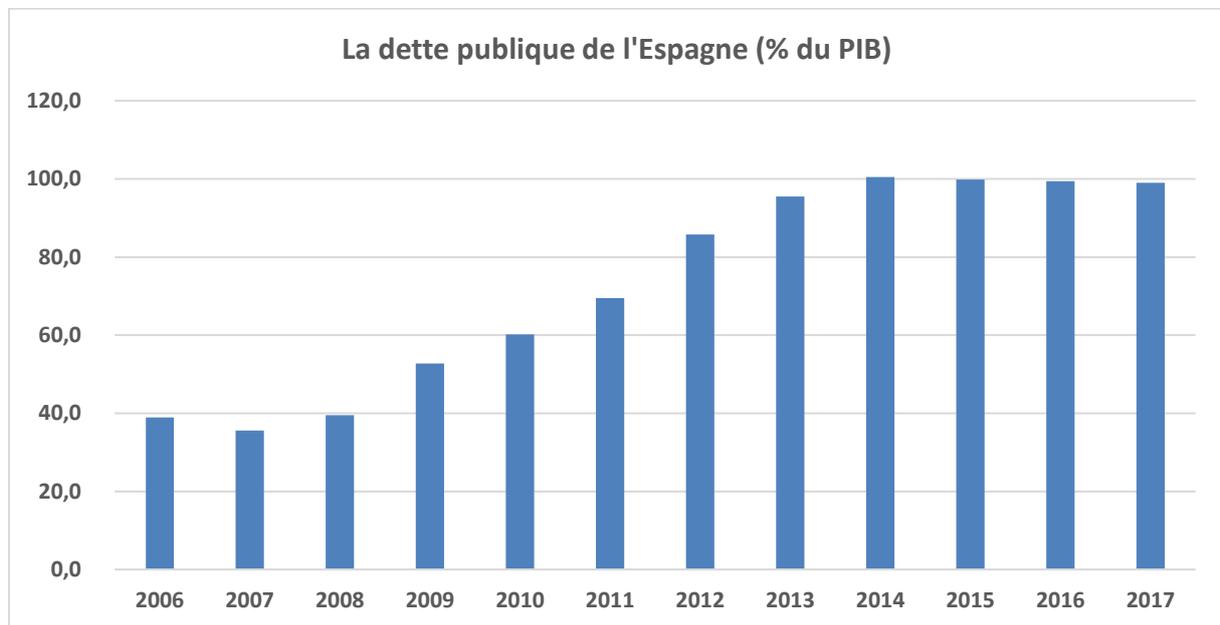
Dans son rapport sur les finances publiques de juin 2015, la Cour des comptes observait que « [l'effort structurel](#) » avait été en Espagne le plus important des six principaux pays européens sur la période 2010 à 2014 et qu'il y avait été à peu près également partagé entre les efforts sur les recettes et sur les dépenses.

3) De 2014 à 2016 : la reprise de la croissance

Les réformes réalisées en Espagne, qui ont également porté sur la réglementation des marchés et plus particulièrement celui du travail, ainsi qu'un environnement international plus porteur ont fait repartir la croissance du PIB en 2014. Le déficit public a ainsi continué à diminuer jusqu'à 2016, cette fois en raison de l'impact mécanique de la croissance de l'activité sur les comptes publics et malgré une stabilisation puis une légère hausse du déficit structurel.

Celle-ci tient notamment à des allègements fiscaux, qui expliquent également une légère baisse du rapport des recettes publiques au PIB. Les dépenses publiques ont été stabilisées en volume et leur rapport au PIB a donc diminué du fait de l'augmentation de son dénominateur.

La politique économique menée depuis 2010 par l'Espagne, assez largement sous la pression de l'Union européenne, lui a finalement permis de stabiliser sa dette publique à partir de 2014, après une hausse de 60 points de PIB en six ans.



Source : OCDE (prévisions du printemps 2017 pour 2017) ; FIPECO

4) Une importante contribution des administrations publiques locales au redressement des comptes publics

Dans les années 2009-2012, le déficit des administrations publiques locales (APUL) a représenté en moyenne 3,6 points de PIB, dont 3,2 points pour les 17 « communautés autonomes » et 0,4 point pour les autres administrations publiques locales (provinces et communes).

En 2016, le déficit des APUL a été ramené à 0,2 point de PIB, soit un déficit de 0,8 point pour les communautés autonomes et un excédent de 0,6 point pour les autres APUL.

Les administrations publiques locales ont ainsi contribué pour environ 60 % à la réduction du déficit public de l'Espagne entre 2009-2012 et 2016, alors qu'elles représentent 50 % des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

B) Une situation encore fragile

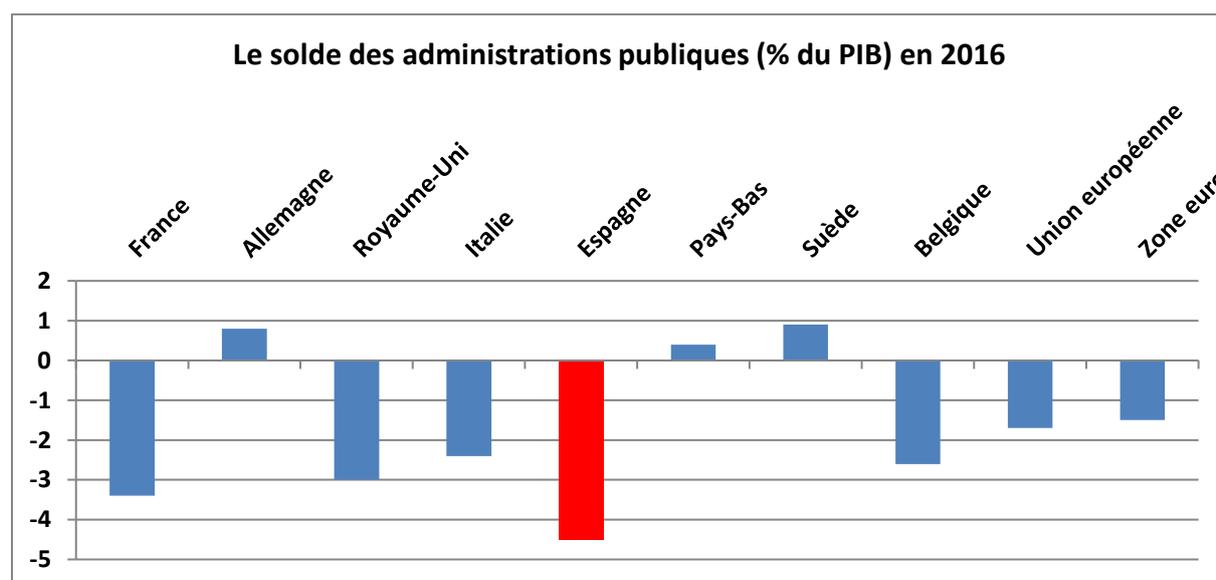
La situation de l'Espagne s'est beaucoup améliorée, pour ce qui concerne ses finances publiques mais aussi ses échanges extérieurs avec un excédent de 1,9 % du PIB de sa balance des paiements courants en 2016. Le fonctionnement du marché du travail est également plus satisfaisant avec un taux de chômage qui a baissé de 7 points depuis 2013.

Certains indicateurs restent cependant inquiétants : l'endettement net vis-à-vis du reste du monde représente 85 % du PIB à fin 2016, les efforts de recherche et développement ne représentent que 1,2 % du PIB et le taux de chômage est à peine inférieur à 20 % début 2017.

S'agissant des finances publiques, l'Espagne a le déficit (4,5 % du PIB) le plus élevé de l'Union européenne en 2016, le seul, avec celui de la France, à être supérieur à 3,0 % du PIB.

Ce déficit est imputé aux administrations centrales pour 2,7 points, aux administrations sociales pour 1,6 point et aux administrations locales pour seulement 0,2 point.

Si la composante structurelle de ce déficit fait l'objet d'estimations assez différentes (3,5 % du PIB pour la Commission européenne et 3,0 % pour le FMI, mais seulement 1,4 % pour l'OCDE), elle est très probablement importante.



Source : OCDE ; FIPECO

Les dépenses publiques de l'Espagne sont désormais parmi les plus faibles de l'Union européenne et il semble donc difficile de les réduire plus. Ses prélèvements obligatoires sont certes également parmi les plus faibles mais il faudrait pouvoir les relever sans de nouveau dégrader la compétitivité coût du pays. Il existe des marges de hausse des impôts pour y parvenir, par exemple sur la TVA.

Enfin, si l'Espagne a une dette publique du même ordre de grandeur que celle de la France, sa charge d'intérêt est nettement plus élevée (2,8 % du PIB en 2016 contre 1,9 %). Elle pourrait devenir difficilement supportable si les taux d'intérêt dans la zone euro remontaient sensiblement et surtout si les tensions politiques conduisaient les créanciers de l'Espagne à exiger des primes de risque beaucoup plus fortes.