

[Traduction]

5^e RÉUNION ANNUELLE DES RESPONSABLES BUDGÉTAIRES
DES PARLEMENTS ET DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES
INDÉPENDANTES DES PAYS DE L'OCDE

Ottawa, Canada, 21-22 février 2013

Table ronde – Développements récents : L'ESPAGNE

Changements dans le cadre budgétaire espagnol en 2012

En septembre 2011, le Parlement espagnol a adopté une réforme de l'article 135 de la Constitution dans le but, essentiellement, d'assurer la stabilité budgétaire et la viabilité financière des principes établis en matière de dette publique, et d'associer tous les ordres de gouvernement à l'application de cette réforme.

Dans la foulée de cette révision constitutionnelle, quelques mois plus tard, le Parlement espagnol a adopté une nouvelle loi budgétaire (avril 2012). La *Loi organique de stabilité budgétaire et de viabilité financière de l'administration publique* (aussi appelée « Loi de stabilité budgétaire »), qui modifie la loi antérieure sur la stabilité budgétaire en ce sens qu'elle force toutes les administrations publiques des différents ordres de gouvernement (gouvernement central, communautés autonomes et administrations locales) à atteindre les objectifs fixés en matière de déficit et de dette (équilibre structurel et endettement maximal).

Cette loi s'applique à tous les ordres de gouvernement : gouvernement central, communautés autonomes et administrations locales. Les deux principaux objectifs de cette loi consistent, d'une part, à appliquer l'article 135 de la Constitution et, d'autre part, à garantir la viabilité budgétaire.

La loi organique en question introduit trois nouvelles règles budgétaires qui visent respectivement les dépenses, l'équilibre structurel et la dette publique. Selon l'article 12 de cette loi, la **règle s'appliquant aux dépenses** prévoit que la variation des dépenses ne pourra dépasser le taux de référence de croissance du PIB à moyen terme. Tous les ordres de gouvernement doivent prendre en compte ce taux de référence dans leurs projets de budgets. Sont exclus les intérêts sur la dette, les dépenses non discrétionnaires concernant les allocations de chômage, les dépenses financées avec des fonds venants de l'UE et les transferts aux administrations régionales et locales liés au régime de financement. Qui plus est, tous les ordres de gouvernement doivent fixer un plafond de dépenses conformément à l'objectif de stabilité et à la règle applicable aux dépenses.

La **règle sur l'équilibre structurel ou l'excédent budgétaire** (article 11) vise l'application du principe de stabilité budgétaire, de sorte qu'à la fin de la période de transition (en 2020), le budget devra être équilibré ou excédentaire dans tous les ordres de gouvernement. La loi prévoit deux exceptions à cette règle; premièrement, dans le cas où on ferait une réforme structurelle majeure, le déficit

structurel pourrait atteindre 0,4 % du PIB nominal (paragraphe 11.2) et deuxièmement, dans des circonstances spéciales, comme une catastrophe naturelle, une récession économique ou une situation d'urgence extraordinaire, le gouvernement central et les communautés autonomes pourront accuser un déficit structurel (paragraphe 11.3). Le cas échéant, ils devront adopter un *Plan de retour à l'équilibre*. Ces circonstances exceptionnelles doivent être reconnues comme telles par la majorité absolue des membres de la Chambre des députés. Cependant, la loi ne prévoit pas d'exceptions en ce qui concerne les administrations locales; toutes doivent préserver l'équilibre budgétaire ou afficher des surplus (paragraphe 11.4). L'administration de la sécurité sociale pourra enregistrer un déficit, mais seulement dans des situations particulières.

La **règle relative à la dette publique** est la suivante : Le volume de la dette publique doit être inférieur à 60 % du PIB ou au montant qui sera établi dans les normes de l'UE. Ce montant sera réparti entre les différents ordres de gouvernement selon les pourcentages suivants : 44 % pour le gouvernement central, 13 % pour l'ensemble des 17 communautés autonomes et 3 % pour les administrations locales (au nombre de 8 100 environ). Cette règle vise à mettre en œuvre le principe de viabilité des finances publiques.

On a établi une **période de transition** pour l'application des plafonds en matière de déficit et de dette, qui s'étend jusqu'en 2020. Durant cette période, les dépenses non financières de chaque ordre de gouvernement ne devront pas augmenter à un rythme supérieur à celui de la croissance réelle du PIB dans l'économie espagnole. De plus, toujours durant cette période, les administrations publiques devront réduire leur déficit structurel d'au moins 0,8 % du PIB en moyenne par année. Cette réduction sera répartie entre le gouvernement central et les communautés autonomes en fonction de leur contribution au déficit structurel au 1^{er} janvier 2012.

Conformément à la Loi sur la stabilité budgétaire, les stratégies de réduction du déficit et de la dette seront revues en 2015 puis en 2018 afin de s'assurer d'avoir d'ici 2020 un schéma général présentant un équilibre budgétaire structurel.

La nouvelle loi durcit la discipline budgétaire, et sa principale nouveauté est l'instauration d'un système d'alertes rapides, d'obligations de conformité et d'imposition de sanctions en cas de manquements. Grâce à l'établissement d'un système de rapports mensuels, en plus des rapports trimestriels, dans lesquels les communautés autonomes doivent rendre des comptes au gouvernement central et même leur soumettre les grandes lignes de leurs budgets avant adoption, on facilite la surveillance et la correction de tout écart par rapport aux objectifs de réduction du déficit, si nécessaire.

Le principe de transparence (article 6) : Les budgets et les comptes de tous les ordres de gouvernement seront rendus publics. Toutes les administrations publiques devront fournir l'information nécessaire pour se conformer à la loi. Elles devront également rendre publiques les prévisions en matière de planification budgétaire ainsi que la méthodologie, les hypothèses et les paramètres utilisés.

Les communautés autonomes devront déclarer mensuellement les données relatives aux recettes et aux dépenses; les autorités locales devront le faire chaque trimestre. Il en ira de même en ce qui a trait à l'information concernant les budgets initiaux pour les Comptes nationaux. Le *ministre du Trésor et de l'Administration publique* sera responsable de la

gestion et de la diffusion de l'information contenue dans la Base de données centrale.

Toute l'information relative à la mise en œuvre des budgets du gouvernement central et des communautés autonomes (recettes, dépenses et bilans) est résumée et analysée par la *Division des finances publiques et des études économiques (le Service de recherche du Congrès des députés)*. Les membres du Congrès ont accès à cette information grâce au réseau interne.

Quelques mots sur le rôle du Parlement dans la mise en œuvre de la Loi sur la stabilité budgétaire. On a fait remarquer précédemment que cette loi confère un rôle spécial au Congrès des députés en lui permettant d'autoriser le gouvernement central et les communautés autonomes à accuser des déficits structurels dans des circonstances exceptionnelles. Ce genre de situation *doit être accepté par la majorité absolue des membres du Congrès des députés* (paragraphe 11.3). Le Sénat peut autoriser le gouvernement, en vertu d'un vote à la majorité absolue, à imposer les mesures d'application aux communautés autonomes si celles-ci ne satisfont pas aux exigences fixées. Les deux chambres peuvent débattre et voter, mais pas modifier la proposition du gouvernement concernant, d'une part, les objectifs en matière de stabilité budgétaire et de dette publique (paragraphe 15.6) et, d'autre part, le Plan de stabilité économique et financière et le *Plan de retour à l'équilibre* qui doivent être établis et suivis par le gouvernement en cas de déficit excessif du pouvoir central (paragraphe 23.2).

En guise de conclusion, il est important de souligner le fait que plusieurs spécialistes s'entendent pour dire (dans un contexte de grande décentralisation des dépenses publiques) que l'une des plus grandes réalisations de ce nouveau cadre budgétaire, c'est d'imposer des limites à la fois à la dette et au déficit des communautés autonomes ainsi que l'équilibre budgétaire aux administrations locales. Il convient également de noter, dans le même ordre d'idées, qu'on a déjà instauré un cadre institutionnel solide essentiel à l'assainissement des finances.

(Le 5 février 2013)

Mise en garde : Le présent document ne constitue pas une déclaration officielle du Congrès des députés et ne pourra être utilisé qu'à l'occasion de la réunion des RBP de l'OCDE des 21 et 22 février 2013 à Ottawa.