COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.5.2022
COM(2022) 610 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2022

{SWD(2022) 610 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2022

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3] établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience [a été] actualisée le [XX] juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

3 Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

(2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de la volonté commune, réaffirmée lors du sommet social de Porto de mai 2021, de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Espagne est mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi[4]. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 5 avril 2022, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 14 mars 2022.

(3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, par exemple, par la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse particulièrement sur les ménages les plus vulnérables en situation de précarité énergétique ou exposés au risque de précarité énergétique. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire[5] a été activée pour la première fois, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.

(4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la mise en œuvre des priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus des recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation du plan modifié.

---

4 Règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

5 Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

(5) La clause dérogatoire générale est activée depuis mars 2020[6]. Dans sa communication du 3 mars 2021[7], la Commission a exprimé son avis selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif déterminant serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). La progression des incertitudes et les risques défavorables pesant sur les perspectives économiques dans le contexte d'une guerre en Europe, d'une hausse inédite des prix de l'énergie et de perturbations persistantes des chaînes d'approvisionnement justifient la prolongation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2023.

(6) Conformément à l'approche adoptée dans l'avis du Conseil du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité pour 2021, l'orientation budgétaire globale se mesure actuellement le mieux à l'aune de la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19 mais en incluant les dépenses financées par des soutiens non remboursables (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme[8]. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national[9] (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

(7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication fournissant des orientations générales en matière de politique budgétaire pour 2023, visant à appuyer l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques[10]. La Commission a fait observer que, sur la base des perspectives macroéconomiques selon les prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre semble approprié en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devaient continuer à être

---

6 Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20 mars 2020, COM(2020) 123 final.

7 Communication de la Commission au Conseil intitulée «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire», Bruxelles, 3 mars 2021, COM(2021) 105 final.

8 Les estimations figurant dans la présente recommandation en ce qui concerne l'orientation budgétaire et ses volets sont fondées sur hypothèses qui sous-tendent les prévisions du printemps 2022 de la Commission. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

9 Non financés par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

10 Communication de la Commission au Conseil intitulée «Orientations en matière de politique budgétaire pour 2023», Bruxelles, 2 mars 2022, COM(2022) 85 final.

différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des effets d'entraînement éventuels entre les pays. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leur programme de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre attentivement l'évolution des perspectives économiques et à adapter ses orientations en fonction des besoins, et, au plus tard, dans le paquet de printemps du Semestre européen de la Commission, fin mai 2022.

(8) En ce qui concerne les orientations budgétaires fournies le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la dégradation des perspectives économiques, de la progression des incertitudes et des risques défavorables supplémentaires, ainsi que d'une inflation dépassant les prévisions d'hiver. Eu égard à ces considérations, la réponse budgétaire doit augmenter les investissements en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité de l'énergie, et maintenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'amortir l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et contribuer à limiter les pressions inflationnistes résultant des effets de second tour au moyen de mesures ciblées et temporaires; la politique budgétaire doit rester souple afin de s'adapter à l'évolution rapide des circonstances, et être différenciée selon les pays en fonction de leur situation budgétaire et économique, notamment en ce qui concerne l'exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées d'Ukraine.

(9) Le 30 avril 2021, l'Espagne a présenté à la Commission son plan national de relance et de résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de l'Espagne[11]. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que l'Espagne a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

(10) Le 30 avril 2022, l'Espagne a présenté son programme national de réforme pour 2022 et, le 29 avril 2022, son programme de stabilité pour 2022, conformément au délai fixé à l'article 4 du règlement (CE) nº 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 tient également compte des rapports semestriels de l'Espagne sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(11) La Commission a publié le rapport 2022 pour l'Espagne[12] le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par l'Espagne dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021, et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par l'Espagne, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la

[11] Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Espagne (ST 10150 2021 INIT et ST 10150 2021 ADD 1 REV 2)

[12] SWD(2022) 610 final.

base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par l'Espagne dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour l'Espagne et publié ses résultats le 23 mai 2022[13]. La Commission a conclu que l'Espagne connaissait des déséquilibres. En particulier, les vulnérabilités sont liées à une dette extérieure, publique et privée élevée, dans un contexte de chômage élevé, et leur incidence dépasse les frontières nationales.

(13) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport traitait de la situation budgétaire de l'Espagne, étant donné que son déficit public en 2021 a dépassé la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Le rapport concluait que le critère du déficit n'était pas rempli. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022 et réexaminera s'il est pertinent de proposer d'ouvrir des procédures concernant les déficits excessifs à l'automne 2022.

(14) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à l'Espagne de prendre, en 2020 et 2021, toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également recommandé à l'Espagne, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. En 2021, sur la base de données validées par Eurostat, le déficit public de l'Espagne a diminué, passant de 10,3 % du PIB en 2020 à 6,9 % en 2021. La réponse en matière de politique budgétaire apportée par l'Espagne a favorisé la reprise économique en 2021, tandis que la part du PIB consacrée aux mesures d'aide d'urgence temporaires a diminué, passant de 3,9 % en 2020 à 2,8 % en 2021. Les mesures prises par l'Espagne en 2021 sont conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 ont été, pour la plupart, temporaires ou accompagnées de mesures de compensation. Dans le même temps, certaines des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement au cours de la période 2020-2021 n'ont été ni temporaires ni accompagnées de mesures de compensation; il s'agit principalement de tranferts courants vers les régions, destinés à couvrir de nouveaux besoins en soins de santé. Sur la base de données validées par Eurostat, la dette publique s'établissait à 118,4 % du PIB en 2021.

(15) Le scénario macroéconomique sous-tendant les prévisions budgétaires contenues dans le programme de stabilité pour 2022 est réaliste. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 4,3 % en 2022 et de 3,5 % en 2023. En comparaison, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, le PIB réel devrait augmenter de 4,0 % en 2022 et de 3,4 % en 2023. Dans son programme de stabilité pour 2022, le

[13] SWD(2022) 631 final.

gouvernement annonce que le déficit nominal diminuera pour atteindre 5,0 % du PIB en 2022 et 3,9 % du PIB en 2023. La diminution prévue en 2022 reflète principalement la forte progression de l'activité économique, l'augmentation des recettes fiscales et la levée de la plupart des mesures d'urgence. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour atteindre 115,2 % en 2022, puis fléchir à 112,4 % en 2023. Sur la base des mesures des pouvoirs publics connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent, pour 2022 et 2023, un déficit public de respectivement 4,9 % et 4,4 % du PIB. Cela correspond aux prévisions du programme de stabililté pour 2022. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent un ratio de la dette publique au PIB similaire, de 115,1 % en 2022 et de 113,7 % en 2023. La différence s'explique en partie par un déficit primaire plus élevé selon les prévisions pour 2023.

Sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance potentielle à moyen terme (moyenne sur 10 ans) est estimée à 0,8 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et sont susceptibles de stimuler la croissance potentielle de l'Espagne.

(16) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises en réaction à la crise de la COVID-19, de sorte que les mesures d'aide d'urgence temporaires devraient passer de 2,8 % du PIB en 2021 à 0,4 % en 2022. Le déficit public subit l'effet des mesures adoptées pour contrer l'incidence économique et sociale de la hausse des prix de l'énergie, mesures dont le niveau, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, est estimé à 0,4 % du PIB en 2022 et à 0,0 % du PIB en 2023[14]. Ces mesures prévoient principalement des transferts sociaux en faveur des ménages, des allégements des impôts indirects sur la consommation d'énergie, des subventions à la production d'énergie et des transferts en faveur des activités touchées. Ces mesures ont été annoncées comme temporaires. Toutefois, si les prix de l'énergie restaient élevés également en 2023, certaines de ces mesures pourraient se poursuivre. Certaines de ces mesures ne sont pas ciblées, notamment la suspension de la taxe sur la production d'énergie ou la réduction de la taxe spéciale sur l'électricité. Le déficit public est également affecté par les coûts exposés pour offrir une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine, coûts qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, devraient représenter 0,1 % du PIB en 2022 et 0,1 % en 2023[15].

(17) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, l'Espagne[16] utilise la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la

---

14 Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et les dépenses courantes ainsi que, le cas échéant, les mesures relatives aux dépenses en capital.

15 Le nombre total de personnes déplacées d'Ukraine vers l'UE devrait progressivement atteindre 6 millions d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la taille relative de la population de l'État membre d'accueil et de la répartition réelle des personnes déplacées d'Ukraine dans l'ensemble de l'UE en mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, qui tient compte tant des transferts d'espèces auxquels les personnes peuvent éventuellement prétendre que des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

16 Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2021, JO C 304 du 29.07.2021, p. 40.

reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente. Elle devrait en outre préserver les investissements financés au niveau national. Elle a également recommandé à l'Espagne de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques et, dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance.

(18) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, et en incluant les informations comprises dans son programme de stabilité pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste, à raison de -2,2 % du PIB[17]. L'Espagne prévoit de continuer à soutenir la reprise en utilisant la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, comme le recommande le Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,9 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,4 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire en 2022[18]. Par conséquent, l'Espagne prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,2 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste significatif comprend l'incidence supplémentaire des mesures destinées à faire face aux incidences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,3 % du PIB), ainsi que les coûts exposés pour offrir une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine (0,1 % du PIB), tandis que la hausse des prix à la consommation, supérieure au déflateur du PIB, devrait influer sur l'effet expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national en 2022 en augmentant les dépenses de consommation publique de biens et services. D'après les prévisions de la Commission, ces mesures ne sont pas entièrement contrebalancées par des mesures de compensation.

(19) En 2023, l'orientation budgétaire devrait, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, s'établir à 0,0 % du PIB, dans l'hypothèse de politiques inchangées[19]. Selon les projections, l'Espagne devrait continuer à utiliser les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait rester stable en 2023 par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet restrictif de

---

17 Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

18 Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,3 point de pourcentage du PIB, en raison d'un retour progressif aux niveaux antérieurs à la pandémie.

19 Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire en 2023[20]. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet globalement neutre de +0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cela inclut l'incidence de la suppression progressive des mesures destinées à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,4 % du PIB).

(20) Selon le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait diminuer progressivement pour atteindre 3,3 % du PIB en 2024 et 2,9 % du PIB en 2025. En conséquence, le déficit public devrait passer sous les 3 % du PIB d'ici à 2025. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer d'ici à 2025; il devrait ainsi baisser à 110,8 % en 2024, puis fléchir encore à 109,7 % en 2025. D'après l'analyse de la Commission, les risques pour la soutenabilité de la dette semblent élevés à moyen terme.

(21) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2., du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à l'Espagne par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan. En particulier, le plan pour la reprise et la résilience devrait contribuer à une prise en compte substantielle des recommandations par pays invitant à promouvoir les investissements publics et privés afin de favoriser la reprise. Ce faisant, il devrait tenir compte des recommandations par pays concernant les investissements dans l'innovation et la transition numérique et écologique du pays. Le plan comprend également des mesures visant à réduire la proportion élevée de contrats temporaires dans les secteurs privé et public et à renforcer les politiques actives du marché du travail. Le plan devrait contribuer à remédier à la fragmentation actuelle de l'assistance-chômage, qui a engendré des lacunes. Il devrait également contribuer à la mise à disposition de compétences et de qualifications adaptées au marché du travail, qui devraient accompagner la transition écologique et numérique de l'Espagne. Le plan offre la possibilité de stimuler considérablement l'accès à l'apprentissage au moyen d'investissements dans les équipements et les compétences, mais également grâce au développement des cours en ligne. Les résultats en matière d'éducation pourraient également s'améliorer grâce à des investissements effectués à diverses étapes du cycle éducatif. Les mesures prévues dans le plan sont également susceptibles d'aider à la prise en compte des recommandations par pays invitant l'Espagne à améliorer la couverture et l'adéquation des dispositifs de revenu minimum et de l'aide aux familles. Le plan devrait également renforcer les cadres régissant les marchés publics et contribuer à rendre l'environnement plus favorable aux entreprises. En outre, les mesures du plan visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et du système fiscal pourront contribuer à la viabilité budgétaire.

(22) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de l'Espagne devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en Espagne

[20] Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

représentent 40 % de l'enveloppe totale du plan, contre 28 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera l'Espagne à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

(23) L'Espagne n'a pas encore officiellement présenté l'accord de partenariat et les autres documents de programmation de la politique de cohésion[21]. Conformément au règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021, l'Espagne tiendra compte des recommandations par pays dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable à l'amélioration de l'efficacité et à la maximisation de la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds avec les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir la transition écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

(24) Au-delà des défis économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, l'Espagne fait face à des défis supplémentaires liés à l'accélération de la transition écologique, aux interconnexions énergétiques, aux logements sociaux et abordables économes en énergie et à l'économie circulaire. Les actions des pouvoirs publics visant à augmenter les taux de recyclage et à promouvoir l'économie circulaire peuvent aider à limiter l'importation de biens, contribuant ainsi à améliorer les déséquilibres extérieurs. À moyen et à long terme, la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique et l'augmentation des interconnexions énergétiques peuvent également agir en faveur d'une réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et de la dette extérieure élevée.

(25) L'Espagne gagnerait à dissocier davantage la croissance économique de l'utilisation des ressources afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux de l'UE, y compris ceux du paquet «Ajustement à l'objectif 55». À cet égard, le pays présente un taux de recyclage des déchets municipaux et un taux d'utilisation circulaire des matériaux inférieurs à la moyenne de l'UE, tandis que la part des déchets mis en décharge lui est nettement supérieure. Une coordination soutenue entre les différents niveaux de pouvoir et la réalisation d'investissements supplémentaires peuvent aider l'Espagne à respecter les obligations en matière de collecte séparée et de recyclage. La réalisation des objectifs de recyclage a été confiée en cascade aux niveaux de pouvoir inférieurs. Toutefois, les instruments visant à en garantir le respect peuvent ne pas être suffisamment efficaces. Par conséquent, des réformes supplémentaires pourraient

[21] Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas. JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

avoir pour objet de renforcer la coordination entre les différents niveaux de pouvoir, portant notamment sur une interprétation commune des dispositions et sur la planification et l'utilisation des infrastructures de traitement des déchets. Un soutien supplémentaire de l'instrument d'appui technique peut contribuer à la diffusion des bonnes pratiques. Des investissements supplémentaires pour renforcer la capacité de recyclage de l'Espagne pourraient se justifier, notamment pour promouvoir l'économie circulaire dans des secteurs spécifiques. De plus, l'innovation et les investissements visant à promouvoir l'économie circulaire sont essentiels pour garantir une utilisation plus rationnelle des ressources. L'Espagne souffre également d'une rareté de la ressource en eau et doit développer davantage les possibilités de réutilisation d'eau, y compris sous l'angle de l'économie circulaire.

(26) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union européenne de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'UE sont recensés en dialogue avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.

(27) Selon les données de 2020, la dépendance de l'Espagne à l'égard de la Russie est de 2 % pour le pétrole et de 10 % pour le gaz, ce qui est nettement inférieur aux moyennes de l'UE (soit respectivement 26 % et 44 %). La dépendance de l'Espagne à l'égard du charbon russe est similaire à celle du reste de l'UE (55 %), mais dans un contexte où la part des combustibles fossiles solides dans le bouquet énergétique (2,8 %) est bien en deçà de la moyenne de l'UE[22]. Malgré une exposition limitée au pétrole et au gaz russes, la situation géopolitique actuelle et les prix élevés de l'énergie accentuent l'urgence, pour l'Espagne, d'intensifier encore ses efforts pour atteindre les objectifs relatifs aux énergies renouvelables inscrits dans son plan national en matière d'énergie et de climat. En s'appuyant sur le plan, des mesures supplémentaires de soutien au déploiement des énergies renouvelables (mettant l'accent sur les installations décentralisées et l'autoconsommation, notamment en rationalisant encore les procédures d'autorisation et en améliorant l'accès au réseau) et des investissements complémentaires (dans le stockage, les infrastructures de réseau, l'électrification des bâtiments et des transports et l'hydrogène renouvelable) peuvent contribuer à poursuivre la décarbonation de l'économie, notamment de l'industrie, des transports et des logements, et à réduire tant la dépendance à l'égard des combustibles fossiles que l'exposition aux prix internationaux. L'intégration effective de l'Espagne dans le marché unique de l'énergie nécessite une augmentation de ses interconnexions énergétiques. En particulier, de nouvelles interconnexions électriques avec les pays voisins pourraient favoriser une plus grande intégration de la capacité d'énergie renouvelable de la péninsule ibérique dans le marché unique de l'énergie. Des infrastructures gazières transfrontières supplémentaires adaptées à l'hydrogène pourraient contribuer encore à diversifier l'approvisionnement en gaz sur le marché intérieur et à exploiter le potentiel à long terme de l'hydrogène renouvelable. Il est

[22] Eurostat (2020), part des importations russes par rapport aux importations totales de pétrole brut, de gaz naturel et de houille. Pour la moyenne de l'Union des Vingt-sept, les importations totales sont basées sur les importations provenant de pays tiers. Pour l'Espagne, les importations totales comprennent les échanges internes à l'UE. Le pétrole brut n'inclut pas les produits pétroliers raffinés.

recommandé que les nouveaux investissements dans les infrastructures et les réseaux liés au gaz soient résistants à l'épreuve du temps afin de faciliter la garantie de leur viabilité à long terme au moyen d'une réaffectation ultérieure à des combustibles durables.

(28) Des progrès supplémentaires dans la production décentralisée d'énergies renouvelables et la rénovation en profondeur de bâtiments tant résidentiels que non résidentiels, notamment dans les villes de taille moyenne, pourraient être accomplis moyennant la mise en place de dispositifs de financement adéquats, d'un perfectionnement professionnel et d'une formation des travailleurs du secteur du bâtiment, de campagnes de sensibilisation et d'une assistance technique pour soutenir le recours à des subventions et à des instruments de financement pour les rénovations. En outre, le déploiement d'un supplément de logements sociaux et abordables économes en énergie, notamment dans les zones connaissant des pénuries marquées et des tensions sur le marché, pourrait être utile pour contenir la consommation d'énergie, aborder plus résolument la transition écologique et soutenir les ménages vulnérables. Une nouvelle augmentation du niveau d'ambition en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de déploiement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique sera nécessaire pour permettre à l'Espagne de respecter les objectifs du paquet «Ajustement à l'objectif 55».

(29) Étant donné que l'accélération de la transition vers l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts d'ajustement importants dans certains secteurs, l'Espagne peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées.. L'Espagne peut également recourir au Fonds social européen plus pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.

(30) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis[23] est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

(31) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. Pour l'Espagne, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1 et 2 ci-dessous.

(32) À la lumière du bilan de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2022 et le programme de stabilité pour 2022. Ses recommandations figurant aux points 1, 2 et 4 ci-dessous correspondent à ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011, Ces recommandations contribuent également à la mise en œuvre des recommandations pour la zone euro, en particulier de la première, de la deuxième et de la quatrième. Les politiques budgétaires mentionnées dans la recommandation 1 contribuent, entre autres, à remédier aux déséquilibres liés à un niveau de dette publique élevé. Les politiques mentionnées dans la recommandation 2 contribuent, entre autres, à la réduction de la dette publique, privée et extérieure, tandis que la mise en œuvre intégrale du plan pour la reprise et la résilience soutiendra la croissance tout en

[23] Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

renforçant la résilience de l'économie. Les politiques mentionnées dans la recommandation 4 contribueront notamment à remédier aux vulnérabilités liées à la dette externe élevée à plus long terme, dans un contexte de chômage élevé,

RECOMMANDE que l'Espagne s'attache, en 2022 et 2023:

1. en 2023, à garantir une politique budgétaire prudente, notamment en maintenant la croissance des dépenses courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à la croissance du PIB potentiel à moyen terme, en tenant compte de la poursuite du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et en faveur des personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en ayant recours à la FRR, à RePowerEU et à d'autres fonds de l'UE; en ce qui concerne la période postérieure à 2023, à mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir une réduction crédible et progressive de la dette et une viabilité budgétaire à moyen terme au moyen d'un assainissement progressif, d'investissements et de réformes;

2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à présenter les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue de conclure les négociations avec la Commission et d'entamer ensuite la mise en œuvre;

3. à augmenter les taux de recyclage afin d'atteindre les objectifs de l'UE, et à promouvoir l'économie circulaire en renforçant la coordination à tous les niveaux de pouvoir et en réalisant des investissements supplémentaires afin de respecter les obligations en matière de collecte séparée des déchets et de recyclage et d'accroître la réutilisation de l'eau;

4. à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles; à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, en mettant l'accent sur les installations décentralisées et l'autoconsommation, notamment en rationalisant encore les procédures d'autorisation et en améliorant l'accès au réseau; à soutenir les investissements complémentaires dans le stockage, les infrastructures de réseau, l'électrification des bâtiments et des transports et l'hydrogène renouvelable; à accroître les capacités d'interconnexion énergétique; à accroître la disponibilité de logements sociaux et abordables économes en énergie, y compris au moyen de rénovations.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président