Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/3983

20.8.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 8 juillet 2025

relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de l'Espagne

(C/2025/3983)

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 (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil [1], et notamment son article 3, paragraphe 3,

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:

Considérations générales

(1) Le règlement (UE) 2024/1263, qui est entré en vigueur le 30 avril 2024, précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et aux exigences du TFUE. Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre. En outre, le règlement encourage les États membres à s'approprier la politique budgétaire et axe davantage celle-ci sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et plus cohérente des règles. Chaque État membre doit présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme, contenant ses engagements en matière budgétaire, et en matière de réformes et d'investissements sur un horizon de quatre ou cinq ans, en fonction de la durée de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes [2], dans chacun de ces plans, doit être conforme aux exigences du règlement, et notamment aux obligations de placer ou de maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement, ou de la maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du produit intérieur brut (PIB) et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité à moyen terme. Lorsqu'un État membre s'engage à mettre en œuvre un ensemble pertinent de réformes et d'investissements conformément aux critères énoncés dans le règlement, la période d'ajustement peut être prolongée, de trois ans au maximum.

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1263/oj.

[2] Aux termes de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263, on entend par «dépenses nettes» les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en matière de recettes; iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union; iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union; v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage; et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

(2) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ([3]), qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après dénommée la «facilité»), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres, créant une impulsion budgétaire financée par l'Union, pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements. Conformément aux priorités du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la facilité favorise la reprise économique et sociale par la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables tendant, en particulier, à promouvoir les transitions écologique et numérique et à rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long termes, à améliorer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

(3) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil ([4]) (ci-après dénommé le «règlement REPowerEU»), adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cet effort contribue à garantir la sécurité énergétique de l'Union en diversifiant son approvisionnement énergétique et en augmentant son utilisation des énergies renouvelables, ses capacités de stockage de l'énergie et son efficacité énergétique. L'Espagne a ajouté un nouveau chapitre REPowerEU à son plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs de REPowerEU.

(4) Le 30 avril 2021, l'Espagne a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. En vertu de l'article 19 de ce règlement, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience selon les lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Espagne ([5]), laquelle a été modifiée le 17 octobre 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU ([6]). La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement, indiquant que l'Espagne a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Les jalons et cibles ne peuvent être considérés comme atteints de manière satisfaisante qu'en l'absence de régression sur les jalons et cibles de la même réforme ou du même investissement précédemment atteints.

(5) Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Espagne ([7]). Le plan, présenté conformément à l'article 11 et à l'article 36, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2024/1263, couvre la période 2025-2028 et expose un ajustement budgétaire sur sept ans.

(6) Le 26 novembre 2024, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2025 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Espagne n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2025, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ([8]) le 13 mai 2025 et le rapport conjoint sur l'emploi le 10 mars 2025.

(7) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'UE sur les cinq prochaines années. La boussole met en avant les trois impératifs de transformation pour une croissance économique durable: i) l'innovation; ii) la décarbonation et la compétitivité; et iii) la sécurité. Afin de combler le retard d'innovation, l'UE entend favoriser l'innovation industrielle, soutenir la croissance des jeunes entreprises au moyen d'initiatives telles que la stratégie de l'UE en faveur des jeunes pousses et des entreprises en expansion, et promouvoir l'adoption de technologies avancées comme l'intelligence artificielle et l'informatique quantique. Poursuivant l'objectif d'une économie plus verte, la Commission a présenté un plan d'action global pour une énergie abordable et un pacte pour une industrie propre, visant à garantir que la transition vers une énergie propre reste efficace par rapport à son coût, ne nuit pas à la compétitivité, en particulier pour les

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) nº 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) 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 10150/21; ST 10150/21 ADD 1 REV 1).

([6]) Décision d'exécution du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la décision d'exécution du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Espagne (ST 13695/23 REV 1; ST 13695/23 ADD 1 REV 1).

([7]) Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Espagne (JO C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj).

([8]) Recommandation du Conseil du 13 mai 2025 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

secteurs à forte intensité énergétique, et est un moteur de croissance. Afin de réduire ses dépendances excessives et d'accroître sa sécurité, l'Union est déterminée à renforcer ses partenariats commerciaux mondiaux, à diversifier ses chaînes d'approvisionnement et à sécuriser son accès aux matières premières critiques et aux sources d'énergie propres. La mise en œuvre de ces priorités s'appuie sur des catalyseurs horizontaux, à savoir la simplification de la réglementation, l'approfondissement du marché unique, le financement de la compétitivité et une union de l'épargne et des investissements, la promotion des compétences et d'emplois de qualité, et une meilleure coordination des politiques de l'UE. La boussole pour la compétitivité est alignée sur le Semestre européen, de manière à ce que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de la Commission et à créer ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(8) En 2025, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, car ces plans permettent aux pays concernés de relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis identifiés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées ces dernières années. Ces recommandations par pays conservent leur pertinence pour les plans pour la reprise et la résilience modifiés conformément à l'article 21 du règlement (UE) 2021/241.

(9) Les recommandations par pays de 2025 pointent tous les grands défis de politique économique auxquels les mesures prévues dans les plans pour la reprise et la résilience répondent insuffisamment, en tenant compte des défis pertinents déjà mis en évidence dans les recommandations par pays de 2019 à 2024.

(10) Le 4 juin 2025, la Commission a publié le rapport 2025 pour l'Espagne. Ce rapport évalue les progrès accomplis par l'Espagne dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées et fait le point de la mise en œuvre, par l'Espagne, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, il mentionne les défis les plus pressants auxquels l'Espagne est confrontée. Il évalue également 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'Union pour 2030 en matière d'emploi, de compétences, et de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

Évaluation du rapport d'avancement annuel

(11) Le 21 janvier 2025, le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux suivants pour les dépenses nettes de l'Espagne: 3,7 % en 2025, 3,5 % en 2026, 3,2 % en 2027 et 3,0 % en 2028, ce qui correspond aux taux de croissance cumulés maximaux calculés par référence à l'année 2023 de 9,2 % en 2025, de 13,0 % en 2026, de 16,6 % en 2027 et de 20,1 % en 2028. Le 30 avril 2025, l'Espagne a présenté son rapport d'avancement annuel ([9]) sur le respect des taux de croissance maximaux recommandés pour ses dépenses nettes, d'une part, et la mise en œuvre des réformes et investissements sous-tendant la prolongation de la période d'ajustement ainsi que des réformes et investissements visant à répondre aux grands défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre du Semestre européen, d'autre part. Le rapport d'avancement annuel tient également compte des rapports semestriels présentés par l'Espagne sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241.

(12) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions représentent un défi existentiel pour l'Union européenne. La Commission a recommandé d'activer de manière coordonnée la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE en vue d'une augmentation rapide et significative des dépenses de défense, et cette proposition a été accueillie favorablement par le Conseil européen le 6 mars 2025.

(13) D'après les données validées par Eurostat ([10]), le déficit public de l'Espagne est passé de 3,5 % du PIB en 2023 à 3,2 % en 2024, tandis que la dette publique est passée de 105,1 % du PIB à la fin de 2023 à 101,8 % à la fin de 2024. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions se traduisent par un taux de croissance des dépenses nettes de 3,5 % en 2024. Dans son rapport d'avancement annuel, l'Espagne estime à 4,1 % la croissance des dépenses nettes en 2024. D'après la Commission, la croissance des dépenses nettes a été inférieure à ce qu'indique le rapport d'avancement annuel. La différence entre les calculs de la Commission et les estimations des autorités nationales est due à une estimation différente de l'évolution (par rapport à 2023) du cofinancement national des programmes de l'UE. La

([9]) Les rapports annuels d'avancement 2025 sont disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=fr

([10]) Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2025.

Commission utilise les chiffres communiqués par l'IGAE à Eurostat et validés par celui-ci, tandis que l'Espagne utilise les propres estimations du ministère des finances. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ([11]), incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, était restrictive à hauteur de 0,3 % du PIB en 2024. Le 4 juin 2025, la Commission a adopté un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE ([12]). Ce rapport examinait la situation budgétaire de l'Espagne, puisque son déficit public dépassait en 2024 la valeur de référence de 3 % du PIB. Le rapport concluait que, compte tenu de tous les facteurs pertinents, le critère du déficit était considéré comme rempli. À la lumière de cette évaluation, et après avoir pris en considération l'avis du comité économique et financier tel que visé à l'article 126, paragraphe 4, du TFUE, la Commission n'a pas l'intention, à ce stade, de proposer en juin l'ouverture d'une procédure concernant les déficits excessifs.

(14) D'après le rapport d'avancement annuel, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires de l'Espagne prévoit une croissance du PIB réel de 2,6 % en 2025 et de 2,2 % en 2026. Le rapport d'avancement annuel contient des projections macroéconomiques au-delà de 2028. Le rapport d'avancement annuel ne contient pas de projections relatives à l'IPCH ([13]). Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 2,6 % en 2025 et de 2,0 % en 2026, et sur une inflation mesurée par l'IPCH à 2,3 % en 2025 et à 1,9 % en 2026.

(15) Le rapport d'avancement annuel annonce une baisse du déficit public, qui devrait s'établir à 2,8 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour atteindre 101,7 % à la fin de 2025. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 4,1 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 2,8 % du PIB en 2025. La baisse du déficit en 2025 s'explique principalement par l'élimination complète des mesures de soutien à l'énergie et l'incidence des réformes fiscales récemment adoptées. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 4,2 % en 2025. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, devrait être expansionniste à hauteur de 0,3 % du PIB en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 100,9 % d'ici la fin de 2025. La baisse du ratio de la dette au PIB en 2025 reflète principalement la croissance du PIB nominal, qui est supérieure au coût du service de la dette.

(16) D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, des dépenses publiques représentant 1,1 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») de la facilité pour la reprise et la résilience en 2025, contre 0,8 % du PIB en 2024. Les dépenses financées par un soutien non remboursable de la facilité pour la reprise et la résilience permettent des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'ont pas d'incidence directe sur le solde et la dette publics de l'Espagne.

(17) Les dépenses publiques de défense se sont élevées à 1,0 % du PIB en 2021, à 1,1 % du PIB en 2022 et à 0,9 % du PIB en 2023 ([14]). Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses de défense devraient s'établir à 1,0 % du PIB en 2024 et à 1,3 % du PIB en 2025. Cela correspond à une augmentation de 0,3 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021.

(18) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses nettes de l'Espagne devraient augmenter de 4,2 % en 2025, leur croissance cumulée sur 2024 et 2025 s'élevant à 7,9 %. D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, la croissance des dépenses nettes de l'Espagne en 2025 devrait être supérieure au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart ([15]) de 0,2 % du PIB en termes annuels. L'écart prévu ne dépasse pas le seuil de 0,3 % du PIB fixé pour l'écart annuel. Si l'on examine conjointement les années 2024 et 2025, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes devrait être inférieur au taux de croissance maximal recommandé.

([11]) L'orientation budgétaire est définie comme une mesure de la variation annuelle de la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques. Elle vise à évaluer l'impulsion économique donnée par les politiques budgétaires, qu'elles soient financées au niveau national ou par le budget de l'UE. Elle correspond à la différence entre i) la croissance potentielle à moyen terme et ii) la variation des dépenses primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

([12]) Rapport de la Commission établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 4.6.2025, COM(2025) 615 final.

([13]) Dans le rapport d'avancement annuel, les autorités espagnoles indiquent uniquement les chiffres relatifs au déflateur de la consommation privée, qui devrait s'établir à 2,7 % en 2025 et à 2,4 % en 2026.

([14]) Eurostat, dépenses publiques sur la base de la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). En raison des différences méthodologiques entre les définitions de la CFAP et de l'OTAN, la définition des dépenses au sens de la CFAP peut différer de la définition des dépenses au sens de l'OTAN.

([15]) À partir de 2026, ces chiffres figureront dans le compte de contrôle établi par l'article 22 du règlement (UE) 2024/1263.

(19) Le rapport d'avancement annuel ne contient pas de projections budgétaires au-delà de 2025. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent quant à elles sur un déficit public de 2,5 % du PIB en 2026. La baisse du déficit en 2026 s'explique principalement par l'expiration attendue des mesures d'urgence liées aux inondations. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 3,9 % en 2026. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, qui comprend à la fois des dépenses financées au niveau national et au niveau de l'UE, devrait être globalement neutre en 2026. Selon la Commission, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer et atteindre 100,8 % d'ici la fin de 2026.

(20) La recommandation approuvant le plan à moyen terme de l'Espagne précise l'ensemble des réformes et des investissements qui sous-tendent la prolongation de la période d'ajustement, avec un calendrier de mise en œuvre. Il s'agit notamment de mesures existantes et renforcées du plan pour la reprise et la résilience, telles que des réformes dans le domaine de la fiscalité et de la lutte contre la fraude fiscale, des réformes visant à améliorer la qualité des dépenses publiques et des investissements dans les domaines de la transformation numérique, de la transition écologique et de la productivité, ainsi que des réformes et des investissements supplémentaires tels que le déploiement d'un cadre commun de réglementation des entreprises, l'introduction de la facturation électronique obligatoire et des investissements dans le capital humain et le capital physique. Au vu des informations communiquées par l'Espagne dans son rapport d'avancement annuel, la Commission conclut que l'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement qui étaient attendus pour le 30 avril 2025 ont été mis en œuvre, à l'exception de certains éléments de la mesure C28.R3 du plan pour la reprise et la résilience de l'Espagne et de son jalon relatif à l'entrée en vigueur des réformes fiscales découlant des recommandations du groupe d'experts ou d'autres analyses du ministère des finances.

Principaux défis

(21) L'évolution démographique devrait entraîner une augmentation significative des dépenses publiques liées aux soins de santé, aux soins de longue durée et aux retraites. L'assainissement budgétaire global nécessite de nouvelles réformes visant à moderniser et à adapter le système fiscal dans des domaines tels que les impôts sur la consommation, l'imposition du revenu des personnes physiques et la fiscalité environnementale, conformément aux réformes fiscales prévues par le PRR et le plan budgétaire à moyen terme. En 2022, les recettes fiscales de l'Espagne provenaient principalement de la fiscalité du travail (50,5 % des recettes fiscales en 2022). Les recettes provenant de la fiscalité du travail représentaient 19,1 % du PIB en 2022 (moyenne de l'UE: 17,3 % et moyenne de la zone euro: 17,7 %). L'Espagne est l'un des pays de l'UE dont les recettes provenant des impôts sur la consommation sont les plus faibles (9,7 % du PIB, contre 10,9 % dans l'UE en 2022). Le niveau des impôts environnementaux est également inférieur à la moyenne de l'Union: 1,52 % du PIB, contre 2,02 % du PIB dans l'UE en 2022. Le système fiscal espagnol n'internalise pas suffisamment les coûts environnementaux liés à l'utilisation de l'eau et du gazole. Les réformes visant à accroître le rôle de la fiscalité indirecte (impôts sur la consommation et fiscalité environnementale) garantiraient des recettes fiscales et soutiendraient la création d'emplois et l'activité économique à l'avenir, tout en réduisant les distorsions économiques causées par le poids important que représente la fiscalité du travail. La rationalisation des avantages fiscaux permettrait de simplifier les impôts sur la consommation et de réduire l'écart de TVA lié aux politiques. Le système d'imposition et de prestations sociales a réduit le coefficient de Gini de 7,6 points de pourcentage en 2022, ce qui est proche de la moyenne de l'UE (7,9 points de pourcentage). Néanmoins, l'Espagne occupe la 18e place de l'indice de Gini pour la répartition des revenus avant transferts sociaux et se classe 21e dans la répartition du revenu disponible total. La cohésion sociale serait encore améliorée par des ajustements supplémentaires de la progressivité de l'imposition du revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune.

(22) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241, et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience prévoit 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 doivent permettre au pays de relever efficacement l'ensemble, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel de parachever la mise en œuvre effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour renforcer la compétitivité à long terme de l'Espagne par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. La communication de la Commission intitulée «NextGenerationEU – La voie vers 2026», adoptée le 4 juin 2025, précise le calendrier applicable à la clôture de la facilité et fournit des orientations aux États membres pour maximiser la mise en œuvre d'ici au 31 août 2026, y compris sur la manière de rationaliser davantage leurs PRR, expose les principales options à prendre en considération lors de leur révision et souligne l'importance d'une planification conjointe minutieuse de la présentation des dernières demandes de paiement en 2026. L'Espagne a déjà progressé dans la mise en œuvre des réformes et des investissements dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience. Pour tenir les engagements pris dans le plan pour la reprise et la résilience d'ici à août 2026, il est essentiel que l'Espagne accélère la mise en œuvre des réformes et des investissements en relevant les défis qui se posent. L'ampleur et la complexité du plan nécessitent des actions ciblées spécifiques pour garantir l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements. Une attention particulière est nécessaire pour faire face aux difficultés liées à la capacité d'absorption, compte tenu notamment de la concentration des investissements vers la fin de la période de mise en œuvre. Ces difficultés sont encore aggravées par le volume considérable de fonds acheminés par l'intermédiaire d'instruments financiers au titre du plan pour la reprise et la résilience modifié. Favoriser une coordination renforcée entre les différents niveaux d'administration, ainsi que rationaliser les procédures, contribueraient à accélérer

l'absorption des fonds et à faire en sorte que l'aide parvienne rapidement aux bénéficiaires finaux. Il demeure essentiel d'associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin que tous les acteurs s'approprient le plan pour la reprise et la résilience, de manière à en garantir la bonne mise en œuvre.

(23) La mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, qui font appel au soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds pour une transition juste (FTJ) et du Fonds social européen plus (FSE+), s'est accélérée en Espagne. Il importe de poursuivre les efforts tendant à garantir la mise en œuvre rapide de ces programmes, tout en maximisant leur impact sur le terrain. Dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion, l'Espagne prend déjà des mesures destinées à stimuler la compétitivité et la croissance tout en renforçant la cohésion sociale. Dans le même temps, l'Espagne reste confrontée à des défis, notamment ceux liés au renforcement de l'innovation et de la compétitivité dans le contexte de la transition industrielle, au perfectionnement professionnel des travailleurs et à la promotion des STIM dans l'éducation et la formation, ainsi qu'à l'amélioration de l'accès à des logements abordables dans les grandes villes et les zones très touristiques, ainsi qu'au renforcement de la résilience dans le domaine de l'eau, en particulier dans les régions méditerranéennes et dans les îles Canaries. Il est également essentiel de garantir la mise en œuvre effective de la garantie pour l'enfance. Conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, l'Espagne est tenue, dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, de procéder à un examen de chaque programme en tenant compte, entre autres, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été adressées en 2024. Les propositions de la Commission adoptées le 1er avril 2025 ([16]) prévoient de prolonger au-delà du 31 mars 2025 le délai de présentation d'une évaluation – par programme – des résultats de l'examen à mi-parcours. Elles prévoient également d'offrir une certaine souplesse pour accélérer la mise en œuvre des programmes et d'encourager les États membres à allouer des ressources au titre de la politique de cohésion à cinq priorités stratégiques de l'Union, à savoir la compétitivité dans les technologies stratégiques, la défense, le logement, la résilience dans le domaine de l'eau et la transition énergétique, et à des investissements dans des compétences de secteurs prioritaires tout en continuant de mettre l'accent sur les personnes en situation de grande vulnérabilité dans les programmes du FSE+.

(24) La plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) permet d'investir dans une priorité stratégique essentielle de l'UE en renforçant la compétitivité de l'UE. La plateforme STEP fait appel à onze fonds existants de l'UE. Les États membres peuvent également contribuer au programme InvestEU, qui soutient les investissements dans des domaines prioritaires. L'Espagne pourrait tirer le meilleur parti de ces initiatives pour soutenir le développement ou la fabrication de technologies critiques, notamment des technologies propres et économes en ressources.

(25) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE visent à répondre, l'Espagne devrait s'attaquer efficacement aux autres défis liés à l'environnement des entreprises, à l'efficacité judiciaire, aux infrastructures énergétiques transfrontières, à la gestion de l'eau et à la résilience dans le domaine de l'eau, à l'insuffisance de l'offre de logements, à la disponibilité de logements sociaux, à l'équité sociale (en particulier pour ce qui est de la pauvreté infantile), aux pénuries de compétences, à l'inadéquation des compétences et au décrochage scolaire.

(26) Comme le prévoit la boussole pour la compétitivité, toutes les institutions européennes, nationales et locales doivent déployer des efforts importants pour élaborer des règles plus simples et accélérer les procédures administratives. La Commission s'est fixé des objectifs ambitieux visant à réduire la charge administrative d'au moins 25 %, et d'au moins 35 % pour les PME. Pour atteindre ces objectifs, elle a créé de nouveaux outils. Elle entend notamment soumettre le corpus législatif de l'UE à un test de résistance et renforcer le dialogue entre les parties prenantes. Afin d'être à la hauteur de cette ambition, l'Espagne doit par ailleurs prendre des mesures. 71 % des entreprises considèrent la complexité des procédures administratives comme un problème pour leur entreprise lorsqu'elles exercent leurs activités en Espagne ([17]). L'Espagne a la possibilité de simplifier la réglementation et de réduire la charge administrative pesant sur les entreprises. Le volume des réglementations en Espagne a augmenté ces dernières années, avec une augmentation considérable en raison de l'incidence de la COVID-19. Rien qu'en 2022, l'administration espagnole a adopté 11 775 nouvelles normes. Une grande majorité des entreprises espagnoles considèrent la réglementation comme un obstacle majeur à l'investissement. L'Espagne doit améliorer l'environnement des entreprises en renforçant la coordination entre les territoires et les niveaux de gouvernement, en supprimant les obstacles réglementaires à tous les niveaux et en allégeant la charge administrative pesant sur la gestion des affaires courantes. La proposition de «20e régime» présentée par l'Espagne est susceptible d'améliorer l'environnement des entreprises.

(27) L'Espagne a pris des mesures importantes destinées à améliorer l'efficacité de son système judiciaire, mais des difficultés persistent. Bien que les réformes prévues dans le PRR de l'Espagne contribuent à améliorer l'efficacité judiciaire, il faut encore beaucoup de temps pour résoudre les affaires dans les juridictions civiles et commerciales. Cela peut entraîner de nombreuses inefficacités économiques, telles que des marchés immobiliers moins

([16]) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/1058 et (UE) 2021/1056 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à relever des défis stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours, COM (2025) 123 final.

([17]) Attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE, rapport Eurobaromètre Flash (avril 2024).

performants, un esprit d'entreprise moins développé et un accès au crédit plus restreint, entre autres. Il serait bénéfique d'améliorer l'efficacité du système judiciaire, par exemple en augmentant les ressources humaines et matérielles et en atteignant un niveau uniforme de numérisation entre les territoires.

(28) Pour stimuler la compétitivité des entreprises en Espagne, il est primordial de s'attaquer aux obstacles qui entravent la croissance et les activités des entreprises, en particulier pour les entreprises plus petites et plus récentes. Outre les réformes adoptées par l'Espagne dans le cadre du PRR, telles que la loi sur la création et le développement des entreprises et la loi sur les jeunes entreprises, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour réduire les obstacles financiers et administratifs à la croissance des entreprises. Il existe un potentiel important d'amélioration de la coopération administrative, en particulier pour ce qui est des procédures réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur les activités des entreprises. En particulier, les différences réglementaires entre les territoires découragent les entreprises d'étendre leurs activités simultanément dans différentes régions, ce qui limite les possibilités d'innovation, de croissance, de spécialisation et de gains d'efficacité. Bien que l'Espagne obtienne de bons résultats en matière d'excellence scientifique et dispose d'un système de recherche qui attire des talents tant nationaux qu'étrangers, le pays continue d'afficher des résultats inférieurs à la moyenne de l'UE en matière d'innovation globale. L'Espagne continue également d'afficher des résultats insuffisants en ce qui concerne les liens entre le monde de la science et celui des entreprises. Plus précisément, les dépenses de R&D, en particulier les investissements privés dans la R&D, restent bien inférieures à la moyenne de l'UE et réparties de manière inégale entre les régions. Les récents régimes de soutien public visant à soutenir les investissements privés dans la R&D ont une utilisation limitée en raison de leur complexité et de la charge administrative excessive qu'ils font peser sur les bénéficiaires potentiels.

(29) De grandes régions du pays sont soumises à un stress hydrique, étant donné que la demande en eau provenant en particulier de l'agriculture, du tourisme et du secteur de l'énergie dépasse les ressources en eau disponibles dans des conditions durables. Au-delà des investissements et des réformes visés par le PRR et d'autres fonds de l'UE en Espagne, l'amélioration de la gestion de l'eau reste un problème majeur dans le pays, en particulier pour ce qui est de la gouvernance de l'eau, de la réhabilitation des masses d'eau et de l'utilisation rationnelle de l'eau. En outre, des mécanismes destinés à améliorer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement, y compris des mesures liées à la mise en œuvre et au contrôle de l'application effectifs, contribueraient à ce que les mesures existantes donnent leur plein potentiel.

(30) Les risques climatiques ont une incidence directe sur l'économie et la société espagnoles, avec un grand nombre de décès et de pertes économiques résultant de phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes. Des investissements supplémentaires dans les infrastructures sont nécessaires pour rendre le système hydrique plus résilient. Anticiper les effets néfastes du changement climatique, tels que les inondations, l'érosion côtière et l'érosion des sols, la désertification, les sécheresses, les vagues de chaleur et les incendies de forêt, et s'y adapter, reste un défi majeur pour l'Espagne. La réalisation de progrès notables à cet égard améliorerait aussi la résilience du pays dans le domaine de l'eau.

(31) La dégradation de la nature présente des risques majeurs pour l'économie et la compétitivité de l'Espagne. Le pays affiche le niveau le plus élevé de dépendance de la chaîne d'approvisionnement à l'égard des services écosystémiques de toute l'UE, plusieurs secteurs tels que l'agriculture, la pêche, la construction et les services de distribution d'eau dépendant entièrement des services écosystémiques. Le fait de ne pas maintenir la capacité des écosystèmes à fournir des services pourrait entraîner des coûts importants, voire interrompre la production dans ces secteurs. La protection et la restauration des écosystèmes clés garantiraient la compétitivité à long terme de ces secteurs économiques. Plus précisément, le système agroalimentaire continue d'avoir des incidences importantes sur le climat et l'environnement, ce qui justifie des mesures supplémentaires pour soutenir l'adoption de pratiques agricoles durables.

(32) L'Espagne progresse dans le déploiement des énergies renouvelables et dispose de l'une des plus grandes capacités installées d'énergie éolienne et solaire de toute l'UE. Le niveau d'interconnexion électrique transfrontière de l'Espagne en 2025 (moins de 5 %) est encore nettement inférieur aux objectifs en matière d'interconnexion pour 2030 (15 %). La poursuite du développement de réseaux et de solutions de stockage contribuerait à soutenir l'intégration des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique espagnol.

(33) La pénurie de logements et son effet sur les prix des logements ont une incidence sur le revenu disponible des ménages et représentent un défi, en particulier pour les familles à faibles revenus et les jeunes. Les données de la Banque d'Espagne montrent que près de 40 % des locataires espagnols consacrent 40 % de leurs revenus au loyer et aux charges, contre 27 % en moyenne dans l'UE, et que l'économie espagnole affiche un déficit de logements d'environ 600 000 unités. La réforme du droit foncier est en cours et faciliterait le développement de nouveaux logements en réduisant les délais de traitement, en favorisant la stabilité réglementaire et en éliminant les goulets d'étranglement administratifs inutiles. Promouvoir davantage des méthodes de construction innovantes pourrait contribuer à accroître la productivité et à soutenir l'offre de logements. Il est fondamental de prévenir les pénuries de main-d'œuvre dans le secteur de la construction, étant donné que, selon la Banque d'Espagne, plus de 50 % des employeurs du secteur font état de difficultés pour trouver des travailleurs.

(34) L'offre de logements sociaux et abordables est insuffisante et nettement inférieure à la moyenne de l'UE. Il est essentiel d'inverser les facteurs qui limitent l'offre pour stimuler la construction résidentielle et développer le marché locatif. L'accent devrait être mis sur la fourniture rapide de logements abordables, en particulier pour les jeunes et les ménages à faibles revenus. Selon la Banque d'Espagne, le stock de logements locatifs sociaux ne représente que 1,5 % de l'ensemble du parc de logements, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'UE (9 %). La libération de terrains publics, l'augmentation du stock de logements locatifs sociaux et l'augmentation du financement de logements sociaux et abordables renforceraient la disponibilité de logements.

(35) Dans un contexte de risques élevés de pauvreté et d'exclusion sociale, la pauvreté infantile constitue un défi structurel majeur pour l'équité sociale et la compétitivité future. Plus d'un enfant sur trois est exposé au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Les plus touchés sont les enfants issus de l'immigration ou d'origine rom, les enfants vivant dans des familles monoparentales, les enfants dont les parents possèdent un niveau d'instruction moyen ou faible et les enfants issus de ménages à très faible intensité de travail. La privation matérielle et sociale grave est également élevée et supérieure à la moyenne de l'UE. Il est possible d'améliorer le bien-être des enfants en garantissant un accès plus équitable aux mesures d'aide sociale et de protection des revenus, ainsi qu'une fourniture plus efficace et plus ciblée de ces mesures. Le renforcement et l'accélération de la mise en œuvre de la garantie pour l'enfance, ainsi que l'accès aux services de base tels que les repas scolaires et le logement, pourraient contribuer à atténuer les effets de la pauvreté infantile et à prévenir la transmission intergénérationnelle des désavantages sociaux. Le régime de revenu minimal (Ingreso Mínimo Vital – IMV) et le complément d'aide à l'enfance (Complemento de Ayuda para la Infancia – CAPI) sont des outils essentiels pour réduire la pauvreté et des efforts continus ont été déployés ces dernières années afin de renforcer leur mise en œuvre. Néanmoins, l'amélioration de la sensibilisation et la réduction des obstacles administratifs pourraient accroître les taux d'utilisation encore faibles et remédier aux inefficacités. L'incidence des transferts sociaux (autres que les pensions) sur la réduction de la pauvreté, y compris la pauvreté infantile, est l'une des plus faibles de l'UE. Malgré certaines améliorations, les inégalités de revenus restent élevées et supérieures à la moyenne de l'UE, et l'effet de redistribution des impôts et des prestations sociales est également limité. Une meilleure conception des déductions fiscales actuelles liées aux enfants permettra de renforcer le soutien aux plus vulnérables. Le renforcement d'un soutien ciblé aux familles et aux enfants et la réduction des différences régionales persistantes pourraient contribuer à améliorer les retombées sociales. Relever ces défis contribuerait également à soutenir la convergence sociale vers le haut, comme préconisé dans le cadre de la deuxième phase de l'analyse par pays fondée sur le cadre de convergence sociale et réalisée par les services de la Commission ([18]).

(36) Des obstacles persistants entravent la transition de l'école au monde du travail, tant dans l'enseignement et la formation professionnels (EFP), en particulier au niveau moyen, que dans l'enseignement supérieur. Le faible niveau de compétences de base et le taux élevé d'élèves qui abandonnent l'école prématurément restent des problèmes urgents. Une part importante des jeunes de 15 ans obtiennent de mauvais résultats en mathématiques, en lecture et en sciences. Peu d'étudiants obtiennent les meilleures performances, ce qui compromet la productivité et la compétitivité futures. Malgré l'augmentation des inscriptions dans l'EFP, la participation au deuxième cycle de l'enseignement secondaire et aux programmes en alternance reste limitée. Les faibles taux d'emploi des diplômés de l'EFP moyennement qualifiés et la faible proportion d'adultes possédant des qualifications intermédiaires indiquent une inadéquation sous-jacente des compétences. Les citoyens plus âgés et ceux ayant un faible niveau d'instruction participent moins à l'EFP, ce qui exacerbe les inégalités, en particulier chez les adultes plus âgés, les hommes et les personnes ayant un faible niveau de compétences. La faible participation à l'éducation et à la formation des adultes réduit les possibilités de s'adapter à l'évolution des besoins du marché du travail, ce qui nuit également à la productivité et à la compétitivité.

(37) Le taux d'enfants inscrits dans des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance continue d'augmenter, mais les différences régionales persistent. Les différences régionales dans l'acquisition des compétences de base sont aussi importantes. Les élèves qui abandonnent l'école prématurément demeurent également un problème, avec des différences persistantes au niveau régional et entre les hommes et les femmes.

(38) 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 en 2025 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation 2025 concernant la politique économique de la zone euro. Dans le cas de l'Espagne, les recommandations 2, 3, 4 et 6 contribuent à la mise en œuvre de la première recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025, relative à la compétitivité; les recommandations 4, 5 et 6 contribuent à la mise en œuvre de la deuxième recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025, relative à la résilience, et la recommandation 1 contribue à la mise en œuvre de la troisième recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025, relative à la stabilité macroéconomique et financière,

([18]) SWD(2025)95 – Seconde étape de l'analyse par pays de la convergence sociale fondée sur le cadre de convergence sociale (CCS), 2025.

RECOMMANDE que l'Espagne s'attache, en 2025 et 2026:

1. à renforcer les dépenses globales et l'état de préparation en matière de défense et de sécurité tout en veillant à la soutenabilité de la dette, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025. à respecter les taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés par le Conseil le 21 janvier 2025; à mettre en œuvre l'ensemble des réformes et des investissements qui sous-tendent la prolongation de la période d'ajustement, comme recommandé par le Conseil le 21 janvier 2025; à renforcer encore la viabilité budgétaire en révisant et en simplifiant le système fiscal, notamment en transférant une partie de la charge fiscale du travail vers la fiscalité environnementale, la taxation de la consommation et la taxation des biens immobiliers, afin de soutenir la croissance économique et l'emploi, la cohésion et les transitions écologique et numérique;

2. étant donné les délais applicables, en vertu du règlement (UE) 2021/241, pour l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements, à accélérer la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FTC, FSE+) en s'appuyant, s'il y a lieu, sur les possibilités offertes par l'examen à mi-parcours; à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, notamment des possibilités offertes par le programme InvestEU et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», afin d'améliorer la compétitivité.

3. à simplifier la réglementation, à améliorer les outils réglementaires et à réduire la charge administrative ainsi que la fragmentation réglementaire entre les régions; à accroître l'efficacité judiciaire en rationalisant les procédures judiciaires et en poursuivant la numérisation du système judiciaire dans toutes les régions; à faciliter la création, l'innovation et l'expansion des entreprises, en soutenant les investissements dans la R&I et en renforçant les liens entre le monde de la science et celui des entreprises;

4. à améliorer la gestion de l'eau afin de mieux gérer l'adaptation aux effets actuels et futurs du changement climatique en renforçant la coordination entre tous les niveaux de gouvernement et organismes administratifs et en développant des solutions pour la réduction des risques de sécheresse et d'inondation et la gestion durable de l'eau dans l'agriculture, en favorisant une utilisation plus rationnelle de l'eau et en développant les investissements dans les infrastructures, ainsi qu'en soutenant l'application de solutions fondées sur la nature; à investir dans le stockage de l'énergie, le transport et la distribution d'électricité et les interconnexions électriques transfrontières;

5. à accroître l'offre de logements en achevant la réforme du droit foncier, en réduisant les délais d'octroi de permis, en éliminant les goulets d'étranglement administratifs et en prévenant les pénuries de main-d'œuvre dans le secteur de la construction; à accroître l'offre de logements sociaux et abordables;

6. à lutter contre la pauvreté infantile, tout en améliorant l'efficacité, la couverture et l'adéquation des transferts sociaux et de l'aide sociale; à réduire les pénuries et les inadéquations de compétences en renforçant l'enseignement et la formation professionnels en alternance et en augmentant les possibilités offertes en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie, en particulier pour les personnes peu qualifiées; à améliorer les compétences de base et à lutter contre le décrochage scolaire, en tenant compte des différences régionales.

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 2025.

Par le Conseil

La présidente

S. LOSE