COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.6.2024
COM(2024) 609 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 609 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

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 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], qui a établi 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 aux États membres pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'UE. Conformément aux priorités du Semestre européen, elle contribue à la reprise économique et sociale et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables, notamment pour promouvoir la transition écologique et numérique et 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 terme, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'UE et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

---

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

2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj

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.

(2) Le règlement REPowerEU[4], adopté le 27 février 2023, vise à permettre à l'UE de s'affranchir progressivement de sa dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles russes, ce qui l'aidera à assurer sa sécurité énergétique en diversifiant son approvisionnement énergétique, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. L'Espagne a ajouté un 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 REPowerEU.

(3) Le 16 mars 2023, la Commission a publié une communication intitulée «La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030»[5], dans le but d'éclairer les décisions relatives aux politiques à mener et de créer les conditions-cadres d'un renforcement de la croissance. Cette communication définit la compétitivité selon neuf facteurs qui se renforcent mutuellement. Parmi ces facteurs, l'accès aux capitaux privés, la recherche et l'innovation, l'éducation et les compétences, ainsi que le marché unique font figure de priorités essentielles en matière de réformes et d'investissements pour remédier aux problèmes de productivité actuels et accroître la compétitivité à long terme de l'UE et de ses États membres. Le 14 février 2024, la Commission a donné suite à cette communication en présentant le rapport annuel sur le marché unique et la compétitivité[6]. Ce rapport rend compte des atouts et des défis du marché unique européen en matière de compétitivité en suivant les évolutions survenues au cours de l'année écoulée sur la base des neuf facteurs de compétitivité recensés.

(4) Le 21 novembre 2023, la Commission a adopté l'examen annuel 2024 de la croissance durable[7], qui marque le lancement du cycle 2024 du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Le 22 mars 2024, le Conseil européen a validé les priorités que cet examen annuel a identifiées, lesquelles s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 21 novembre 2023, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2024 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Espagne est mentionnée parmi les États membres susceptibles de présenter des déséquilibres ou d'être exposés à des risques de déséquilibres et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2024 de l'Espagne. La Commission a en outre adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été adoptée par le Conseil le 12 avril 2024, ainsi qu'une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2024, analysant la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, qui a été adoptée par le Conseil le 11 mars 2024.

(5) Le 30 avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique de l'UE est entré en vigueur. Ce cadre comprend le nouveau règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du

---

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 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

Conseil. Il comprend également des modifications du règlement (CE) nº 1467/97 relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et de la directive 2011/85/UE relative aux cadres budgétaires des États membres[8]. Les objectifs de ce nouveau cadre sont la soutenabilité de la dette publique et une croissance durable et inclusive, à promouvoir au moyen d'un assainissement budgétaire progressif ainsi que de réformes et d'investissements. Il promeut l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles. Les États membres doivent chacun présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ces plans contiennent leurs engagements en matière budgétaire, de réformes et d'investissements et couvrent une période de planification de 4 ou 5 ans en fonction de la durée ordinaire de leur législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes[9] dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme devrait être conforme aux exigences du règlement (UE) 2024/1263, notamment aux exigences 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 PIB et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB 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 (UE) 2024/1263, la période d'ajustement peut être prolongée de trois ans au maximum. Afin de soutenir l'élaboration de ces plans, la Commission est tenue, le [21 juin] 2024, de fournir aux États membres des orientations sur le contenu des plans et des rapports d'avancement annuels ultérieurs qu'ils devront présenter et, conformément à l'article 5 du règlement (UE) 2024/1263, elle leur transmettra des orientations techniques sur les ajustements budgétaires (trajectoires de référence et informations techniques, le cas échéant). Les États membres doivent chacun présenter leur plan budgétaire et structurel à moyen terme au plus tard le 20 septembre 2024, à moins que l'État membre concerné et la Commission ne conviennent de prolonger d'une durée raisonnable ce délai. Les États membres devraient veiller à la participation de leurs parlements nationaux et à la consultation d'institutions budgétaires indépendantes, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes nationales, selon le cas.

(6) En 2024, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, parce que

---

8 Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) et directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

9 Dépenses nettes telles que définies à l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263 du Conseil du 29 avril 2024 (JO L, 2024/1263, 30.4.2024), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). 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.

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. Les recommandations par pays pour 2019, 2020, 2022 et 2023 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 ou 21 du règlement (UE) 2021/241.

(7) Le 30 avril 2021, l'Espagne a présenté son plan national pour la reprise et la résilience à la Commission, 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, selon les 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 pour l'Espagne[10], qui a été modifiée le 10 octobre 2023 conformément à l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241 pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU[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. Les jalons et cibles ne peuvent être considérés comme atteints de manière satisfaisante qu'en l'absence de régression sur les jalons et cibles précédemment atteints.

(8) La Commission a publié le rapport 2024 pour l'Espagne[12] le 19 juin 2024. Elle a évalué les progrès accomplis par l'Espagne dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil entre 2019 et 2023 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par l'Espagne, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport consacré au pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis auxquels le plan pour la reprise et la résilience ne répond pas ou ne répond que partiellement, ainsi que les défis nouveaux ou émergents. 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.

(9) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour l'Espagne. Les principales conclusions de l'évaluation par ses services, aux fins dudit règlement, des vulnérabilités macroéconomiques de l'Espagne ont été publiées en mars 2024[13]. Le 19 juin 2024, la Commission a conclu que l'Espagne ne connaissait plus de déséquilibres macroéconomiques. Des progrès significatifs ont été accomplis sur le plan de la réduction des vulnérabilités, ayant une incidence transfrontière, liées au niveau élevé de la dette privée et de la dette extérieure, et la dette publique a enregistré des baisses successives. Après une

---

10 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; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2; ST 10150/21 COR 1).

11 Décision d'exécution du Conseil du 10 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 2023 INIT]).

12 SDW(2024) 609 final.

13 SWD(2024) 80 final.

interruption provoquée par la pandémie de COVID-19, la dette du secteur privé et les ratios négatifs de la position extérieure globale nette (PEGN) ont continué à reculer en 2021, grâce à une forte croissance du PIB nominal. Ces deux indicateurs devraient continuer à s'améliorer au cours des prochaines années, bien qu'à un rythme plus progressif que ce que l'on a observé récemment, la croissance du PIB nominal anticipée devant être moins favorable. La balance courante est excédentaire depuis dix ans et a encore augmenté en 2023, du fait d'une croissance rapide des exportations et de la baisse des prix de l'énergie. Le ratio de la dette publique au PIB, qui était élevé, a diminué, sous l'effet d'une forte croissance du PIB nominal, mais des améliorations plus modestes sont attendues cette année et l'année prochaine, en raison de déficits budgétaires toujours importants et d'une croissance moins favorable du PIB nominal. Le taux de chômage suit une tendance à la baisse depuis dix ans et devrait continuer à diminuer. Le secteur bancaire est resté résilient dans un contexte de resserrement des conditions de financement pour les emprunteurs. En ce qui concerne les politiques menées pour remédier aux vulnérabilités identifiées, des progrès significatifs ont été accomplis, y compris ces dernières années grâce à la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires, en particulier pour réduire le niveau élevé de la dette publique.

(10) D'après les données validées par Eurostat[14], le déficit public de l'Espagne est passé de 4,7 % du PIB en 2022 à 3,6 % en 2023, tandis que la dette publique est passée de 111,6 % du PIB à la fin de 2022 à 107,7 % à la fin de 2023. Comme annoncé dans les orientations en matière de politique budgétaire pour 2024[15], la Commission franchit la première étape vers l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions juridiques en vigueur. Le 19 juin 2024, elle a adopté un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE[16] évaluant la situation budgétaire de l'Espagne, dont le déficit public dépassait en 2023 la valeur de référence de 3 % du PIB. Dans ce rapport, elle a conclu qu'à la lumière de cette évaluation, et après avoir pris en considération l'avis du comité économique et financier institué par l'article 126, paragraphe 4, du TFUE, elle ne proposerait pas, en juillet, d'ouvrir une procédure concernant les déficits excessifs pour l'Espagne.

(11) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé[17] que l'Espagne s'attache, en 2023, à mener une politique budgétaire prudente, en particulier en maintenant la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national en deçà de la croissance du PIB potentiel à moyen terme[18], compte tenu du maintien du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. Parallèlement, il a été recommandé à l'Espagne de se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il lui a aussi été recommandé d'accroître les

14 Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2024.

15 COM(2023) 141 final.

16 Rapport de la Commission, établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

17 Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 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 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 77).

18 Sur la base des prévisions du printemps 2024 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme de l'Espagne en 2023 est estimée à 7,2 % en termes nominaux, sur la base du taux de croissance potentiel réel moyen sur 10 ans et du déflateur du PIB pour 2023.

investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union. En 2023, selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[19] a été globalement neutre, à -0,2 % du PIB. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) en 2023 a eu un effet restrictif de 0,3 % du PIB sur l'orientation budgétaire et était conforme à la recommandation du Conseil. Cet effet restrictif des dépenses primaires courantes financées au niveau national était principalement dû à la réduction des coûts des mesures de soutien d'urgence (ciblées et non ciblées) en faveur des ménages et des entreprises en réponse à la hausse des prix de l'énergie (de 0,6 point de pourcentage du PIB). Les principaux moteurs de la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures en matière de recettes) étaient les prestations sociales autres qu'en nature, sous l'effet de la réévaluation des pensions, et la consommation intermédiaire, alimentée par les dépenses dans le domaine de la défense. Les dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE se sont élevées à 1,3 % du PIB en 2023. Les investissements financés au niveau national se sont élevés à 2,3 % du PIB en 2023, avec une augmentation annuelle de 0,1 point de pourcentage. L'Espagne a financé des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union. Elle a financé des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, tels que la boîte à outils numérique, les projets stratégiques «PERTE»[20] pour les véhicules électriques et connectés, de nouveaux lieux d'enseignement et de formation professionnels et des investissements dans le domaine de l'hydrogène vert, qui sont financés par la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

(12) La mise à jour des projections macroéconomiques et budgétaires envoyée par l'Espagne à la Commission le 30 avril peut être résumée comme suit. Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires prévoit une croissance du PIB réel de 2,0 % en 2024 et de 1,9 % en 2025, tandis qu'il prévoit une hausse du déflateur du PIB qui s'établirait à 3,5 % en 2024 et à 2,8 % en 2025. Le déficit public devrait diminuer pour passer à 3,0 % du PIB en 2024 et à 2,5 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour atteindre 105,5 % d'ici la fin de 2024 et 104,1 % d'ici la fin de 2025. Les projections présentées par l'Espagne ne comprennent pas de projections budgétaires au-delà de 2025.

---

19 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. L'orientation budgétaire 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, en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19 et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE. Un signe négatif (ou positif) de l'indicateur indique une politique budgétaire expansionniste (ou restrictive).

20 Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (projets stratégiques pour la relance et la transformation économiques)

(13) Les prévisions de la Commission du printemps 2024 tablent sur une croissance du PIB réel de 2,1 % en 2024 et de 1,9 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 3,1 % en 2024 et à 2,3 % en 2025.

(14) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur un déficit public de 3,0 % du PIB en 2024, et sur un recul du ratio de la dette publique au PIB à 105,5 % d'ici à la fin de l'année 2024. La diminution du déficit en 2024 reflète principalement la suppression progressive des mesures visant à atténuer les conséquences sociales et économiques de la crise énergétique passée. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être neutre à 0,0 % du PIB en 2024.

(15) D'après les prévisions du printemps 2024 de la Commission, des dépenses représentant 1,3 % du PIB seront financées par un soutien non remboursable («subventions») provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2024, contre 0,7 % du PIB en 2023. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettront des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques espagnoles. D'après les prévisions du printemps 2024 de la Commission, des dépenses représentant 1,0 % du PIB devraient être financées par des prêts de la facilité pour la reprise et la résilience en 2024, contre 0,0 % du PIB en 2023.

(16) Le 14 juillet 2023, le Conseil a recommandé[21] à l'Espagne de mener une politique budgétaire prudente, notamment en limitant l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes[22] financées au niveau national en 2024 à 2,6 % maximum. Les États membres ont été invités à tenir compte, dans le cadre de l'exécution de leur budget 2023 et de l'élaboration de leurs projets de plans budgétaires pour 2024, du fait que la Commission proposerait au Conseil l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données effectives pour 2023. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les dépenses primaires nettes financées au niveau national de l'Espagne devraient augmenter de 3,8 % en 2024[23], ce qui est supérieur au taux de croissance maximal recommandé. Ce dépassement des dépenses par rapport au taux de croissance maximal recommandé des dépenses primaires financées au niveau national correspond à 0,5 % du PIB en 2024, ce qui risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil.

(17) En outre, le Conseil a recommandé à l'Espagne de s'attacher à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur et à affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et 2024. Le Conseil a également précisé que, dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, l'Espagne devrait faire en sorte que celles-ci ciblent les ménages

---

21 Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2023 (JO C 312 du 1.9.2023, p. 77).

22 Les dépenses primaires nettes sont définies comme des dépenses financées au niveau national, déduction faite i) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ii) des dépenses d'intérêts, iii) des dépenses conjoncturelles en matière de chômage et iv) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

23 Cette prévision tient compte des mesures exceptionnelles prises en 2024 et correspondant à 0,2 % du PIB, liées à des décisions de justice ordonnant au gouvernement de rembourser aux citoyens et aux entreprises l'excédent d'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'impôt sur les sociétés perçu par le passé.

et les entreprises vulnérables, soient viables sur le plan budgétaire et préservent les incitations aux économies d'énergie. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, le coût budgétaire net[24] des mesures d'urgence de soutien à l'énergie est estimé à 0,9 % du PIB en 2023 et il devrait s'établir à 0,2 % du PIB en 2024 et à -0,1 % en 2025. Entre autres mesures, la réduction de la TVA sur le gaz, la taxe spéciale sur l'électricité, les subventions aux transports publics et la compensation accordée aux fournisseurs d'électricité pour couvrir les coûts et éviter le déficit devraient rester en vigueur pour une partie de l'année 2024. Si les économies réalisées étaient affectées à la réduction du déficit public, comme recommandé par le Conseil, ces projections impliqueraient un ajustement budgétaire de 0,7 % du PIB en 2024, alors que les dépenses primaires nettes financées au niveau national[25] apportent une contribution restrictive de 0,3 % du PIB à l'orientation budgétaire la même année. Selon les projections fournies, les mesures d'urgence de soutien à l'énergie seront supprimées progressivement dès que possible en 2023 et 2024, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil. Cependant, les économies ainsi réalisées ne devraient pas être entièrement affectées à la réduction du déficit public, ce qui risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil.

(18) De plus, le Conseil a recommandé à l'Espagne de préserver les investissements publics financés au niveau national et de veiller à l'absorption efficace des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les investissements publics financés au niveau national devraient passer à 2,4 % du PIB en 2024, contre 2,3 % du PIB en 2023, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil. Quant aux dépenses publiques financées par des fonds de l'UE, notamment les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, elles devraient augmenter et atteindre 1,6 % du PIB en 2024 (après s'être établies à 1,3 % du PIB en 2023).

(19) Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions et d'une hypothèse de politiques inchangées, les prévisions de la Commission du printemps 2024 tablent sur un déficit public de 2,8 % du PIB en 2025, les dépenses nettes augmentant de 4,0 % en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait baisser pour s'établir à 104,8 % à la fin de l'année 2025.

(20) Dans le cadre des nouvelles règles de gouvernance économique de l'UE, l'Espagne devra élaborer un plan budgétaire et structurel à moyen terme afin de réduire le déficit et de faire baisser la dette publique. Ce plan pourrait associer l'adoption de mesures en matière de recettes et de dépenses à des investissements et des réformes visant à promouvoir une croissance économique plus solide et plus durable. L'Espagne est un pays fortement endetté doté d'une structure de gouvernance décentralisée. Dans son cadre budgétaire national, l'administration centrale fixe des objectifs pour les régions en termes de solde structurel et de ratio de la dette publique au PIB, ainsi que par

---

[24] Ce chiffre représente le niveau du coût budgétaire annuel de ces mesures, compte tenu des recettes et des dépenses et, le cas échéant, déduction faite des recettes provenant de l'imposition des bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie.

[25] Cet effet est mesuré comme étant la variation des dépenses primaires des administrations publiques, déduction faite i) de l'incidence budgétaire additionnelle des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ii) des mesures ponctuelles, iii) des dépenses conjoncturelles liées au chômage et iv) des dépenses financées par des aides non remboursables (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, comparée au taux moyen de croissance du PIB potentiel nominal à moyen terme (10 ans), exprimée sous la forme d'un pourcentage du PIB nominal.

rapport au taux de croissance maximal des dépenses nominales (règle de dépenses). Afin d'assurer le respect des nouvelles règles de gouvernance économique de l'UE, il pourrait être nécessaire de mettre à jour le cadre budgétaire national. L'évolution démographique devrait entraîner une augmentation significative des dépenses publiques liées aux soins de santé, aux soins de longue durée et aux retraites. En ce qui concerne les retraites, les écarts de viabilité budgétaire à moyen et à long terme peuvent être comblés en mettant pleinement en œuvre la «clause de clôture» introduite par la réforme de 2023. Les réformes fiscales devraient être au cœur de la stratégie d'assainissement budgétaire. À cet égard, les réformes prévues dans le plan pour la reprise et la résilience, fondées sur les recommandations formulées entre-temps par les experts, visent: i) rendre le régime d'imposition plus efficace et moderne et l'adapter aux nouvelles tendances; ii) soutenir la transition écologique; et iii) accroître les recettes et promouvoir l'équité. En outre, l'Espagne aurait la possibilité de percevoir davantage de recettes fiscales liées à l'environnement (1,5 % du PIB en 2022 contre 2,0 % pour l'ensemble de l'UE), notamment en renforçant l'application du principe du pollueur-payeur. Les mesures visant à atteindre les objectifs du plan pour la reprise et la résilience pourraient également inclure l'augmentation des taxes à la consommation tout en protégeant les personnes vulnérables au moyen de mesures compensatoires ciblées; cela renforcerait également la capacité des transferts sociaux à réduire les inégalités et la pauvreté, qui restent élevées et touchent particulièrement les enfants. La mise en œuvre des recommandations par l'autorité budgétaire indépendante espagnole (AIReF) demeure essentielle pour améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses publiques, qui peuvent également bénéficier d'une mise en œuvre ambitieuse du cadre d'examen des dépenses. Cela est particulièrement important pour les soins de santé, afin d'améliorer le rapport coût-efficacité et de remédier aux disparités régionales en matière d'accès et de qualité, ainsi que pour ce qui est des besoins d'investissement importants dans les soins primaires.

(21) En outre, en s'appuyant sur les mesures prévues dans le plan pour la reprise et la résilience, des efforts supplémentaires pourraient encore accroître la résilience économique et soutenir la croissance potentielle, contribuant ainsi à l'adoption d'une trajectoire budgétaire plus progressive. Sont notamment concernés les domaines de la charge réglementaire et du climat des affaires. Citons, en particulier, la réforme de la réglementation en fonction de la taille dans les domaines du travail, de l'audit et de la fiscalité, dans le but d'améliorer l'efficacité de l'allocation des capitaux et du travail, de soutenir les investissements et de contribuer à accroître la productivité. Remédier aux lacunes existantes en matière d'efficacité judiciaire réduirait également les distorsions économiques. Les délais de résolution des litiges civils et commerciaux restent longs et le non-renouvellement, qui se prolonge, du Conseil de la magistrature entraîne des goulets d'étranglement pour la nomination des juges de haut rang. Il existe également des marges pour soutenir davantage l'innovation. L'augmentation des investissements dans la R&D et le renforcement des liens avec l'écosystème scientifique peuvent stimuler la productivité des entreprises. Avec 1,4 % du PIB en 2022, l'intensité de R&D de l'Espagne est restée stable par rapport à 2021 et demeure nettement inférieure à la moyenne de l'UE (2,2 %), principalement en raison de l'insuffisance des dépenses privées (0,8 % du PIB, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'UE, qui est de 1,5 %). Malgré les mesures prévues dans le plan pour la reprise et la résilience révisé et les programmes adoptés par le Fonds européen de développement régional, de nouveaux efforts semblent justifiés pour soutenir les dépenses privées de R&D et le transfert de connaissances entre organismes de recherche privés et publics. Les mesures spécifiques pourraient prévoir: i) de rendre

les organismes de recherche publics davantage axés sur les performances et plus professionnels; et ii) d'améliorer la coordination du système pour la science, les technologies et l'innovation lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques de recherche et d'innovation à différents niveaux de gouvernement.

(22) 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 prévoit un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre pour 2026 au plus tard. 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 poursuivre la mise en œuvre rapide et efficace du plan, qui comprend un 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. Pour honorer les engagements pris dans le cadre du plan d'ici au mois d'août 2026, il est essentiel que l'Espagne poursuive la mise en œuvre des réformes et accélère les investissements en remédiant aux retards qui se font jour tout en renforçant la capacité administrative. La taille et la complexité du plan exigent des mesures spécifiques pour veiller à ce que les réformes et les investissements puissent être réalisés dans leur intégralité dans les délais. Il en va de même pour les défis liés à la capacité d'absorption. Les investissements sont fortement concentrés vers la fin de la période de mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience et méritent une attention particulière. Il est également possible de renforcer la coordination entre les différents niveaux de l'administration, tandis que la rationalisation des procédures accélérerait la réception des fonds par les bénéficiaires finaux. Ces éléments sont particulièrement pertinents pour surmonter les difficultés liées à l'absorption du montant important de fonds gérés au moyen d'instruments financiers définis dans le plan pour la reprise et la résilience modifié. La participation systématique des pouvoirs locaux et régionaux, 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 d'assurer une large appropriation du programme d'action global.

(23) Dans le cadre du réexamen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, l'Espagne est tenue de réexaminer chaque programme d'ici mars 2025, en tenant compte, entre autres, des défis identifiés dans les recommandations de 2024 qui lui ont été adressées, ainsi que de son plan national en matière d'énergie et de climat. Ce réexamen constitue la base de l'affectation définitive des fonds de l'UE inclus dans chaque programme. L'Espagne a progressé dans la mise en œuvre de la politique de cohésion et du socle européen des droits sociaux, mais il lui reste des défis à relever. Le PIB par habitant reste inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE dans huit régions espagnoles. Il est essentiel, à tous les niveaux, d'accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion et de renforcer les capacités administratives. Les priorités convenues dans les programmes restent pertinentes. Au-delà des mesures relatives aux capacités administratives, il est particulièrement important de prévoir une mise en œuvre rapide des investissements dans l'innovation et les capacités de R&D des entreprises, en particulier dans les secteurs identifiés par les stratégies régionales de spécialisation intelligente. Les investissements dans la transition écologique, conformément au plan national en matière d'énergie et de climat, en particulier dans la gestion de l'eau, l'économie circulaire, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, restent essentiels, en particulier dans les territoires les plus

touchés, tels que les Canaries et les zones côtières à l'est et au sud de l'Espagne. Les investissements visant à rendre plus attrayantes et plus compétitives les régions confrontées au déclin démographique sont essentiels à la convergence. En outre, il demeure nécessaire de promouvoir l'intégration (ou la réintégration) des chômeurs de longue durée et des travailleurs âgés sur le marché du travail, de renforcer l'orientation professionnelle, de remédier à l'inadéquation des compétences et de mettre en œuvre la garantie européenne pour l'enfance. Ces mesures contribueraient également à soutenir la convergence sociale ascendante, conformément à la deuxième phase d'analyse des services de la Commission fondée sur les caractéristiques du cadre de convergence sociale[26]. L'Espagne pourrait également recourir à la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» afin de soutenir la transformation de l'industrie, notamment en investissant dans le développement et la fabrication de technologies stratégiques et leurs chaînes de valeur respectives, en particulier dans les domaines des deep tech innovantes, de l'énergie propre et de l'utilisation efficace des ressources, de l'agriculture et des biotechnologies liées à la santé.

(24) Au-delà des défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE visent à répondre, l'Espagne est confrontée à plusieurs autres défis liés à la rareté de l'eau et au stress hydrique. Comme on l'a vu en 2023 et 2024, l'état d'urgence de sécheresse dans certaines régions est de plus en plus fréquent et ne se limite plus aux mois d'été. L'anticipation et la gestion des effets néfastes du changement climatique, comme les inondations, l'érosion côtière et l'érosion des sols, la désertification, les sécheresses, les vagues de chaleur et les incendies de forêt, restent un défi majeur en Espagne, qui est l'un des pays les plus touchés de l'UE. Le changement climatique devrait accroître la fréquence et la gravité des sécheresses et des inondations, ce qui aura des répercussions négatives sur la population, la biodiversité, les finances publiques et la compétitivité. Si le plan pour la reprise et la résilience modifié et d'autres fonds de l'UE comprennent des mesures visant à améliorer la situation du secteur de l'eau en Espagne, des efforts supplémentaires sont nécessaires, en particulier en ce qui concerne la gestion durable de l'eau. D'autres investissements dans les infrastructures contribueraient à améliorer la gestion de l'eau, y compris dans le secteur agricole, qui est le principal consommateur d'eau, conformément au plan stratégique relevant de la PAC de l'Espagne[27]. Parmi les mesures susceptibles d'être renforcées figurent des investissements dans la collecte et le traitement des eaux usées, la réutilisation de l'eau, la réduction des fuites dans les réseaux et l'approvisionnement général en eau, l'augmentation de l'utilisation de cultures résilientes au changement climatique, l'amélioration de la surveillance et la promotion de solutions fondées sur la nature, la prévention des inondations et la restauration des cours d'eau. En outre, des mécanismes permettant une meilleure coordination entre les différents niveaux de gouvernement, y compris en ce qui concerne la mise en œuvre et le contrôle de l'application effectives, contribueraient à ce que les mesures existantes donnent leur plein potentiel.

(25) 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 2024 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la

[26] SWD(2024)132 final.
[27] C(2022) 6017 final.

résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. En ce qui concerne l'Espagne, les recommandations 1, 2 et 3 contribuent à la mise en œuvre des première, deuxième et quatrième recommandations pour la zone euro,

RECOMMANDE que l'Espagne s'attache, en 2024 et 2025:

1. à présenter son plan budgétaire et structurel à moyen terme en temps utile, conformément aux exigences du pacte de stabilité et de croissance réformé, à limiter la croissance des dépenses nettes[28] en 2025 à un taux compatible avec le fait de placer la dette publique sur une trajectoire descendante plausible à moyen terme et de ramener le déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité; à assurer la viabilité des finances publiques, notamment: i) en révisant et en simplifiant le régime fiscal afin de soutenir la croissance économique et l'emploi, la cohésion et la transition écologique; et ii) en améliorant la qualité, l'efficacité et l'équité des dépenses publiques;

2. à renforcer les capacités administratives pour gérer les fonds de l'UE, accélérer les investissements et maintenir le rythme de mise en œuvre des réformes, à remédier aux retards qui se font jour pour permettre la poursuite de la mise en œuvre rapide et efficace du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, en veillant à achever les réformes et les investissements au plus tard en août 2026, à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, à continuer, dans le cadre de l'examen à mi-parcours, à se concentrer sur les priorités convenues, tout en prenant en considération les possibilités qu'offre la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» d'améliorer la compétitivité;

3. à améliorer la gestion de l'eau afin de mieux prendre en compte l'adaptation aux effets actuels et futurs du changement climatique et d'assurer la résilience économique, sociale et environnementale à long terme, en améliorant la coordination entre tous les niveaux de gouvernement et d'administration et en développant les solutions existantes pour une gestion durable de l'eau dans l'agriculture, l'utilisation rationnelle de l'eau et les investissements dans les infrastructures, et en soutenant le développement de solutions fondées sur la nature.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

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