Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/643

10.2.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 janvier 2025

approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Espagne

(C/2025/643)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) 2024/1263, et notamment son article 17,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

(1) Un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale ([1]), ainsi que le règlement (CE) n° 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ([2]) et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les cadres budgétaires des États membres ([3]) constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Le cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, et une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il promeut en outre l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles.

(2) Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme que les États membres soumettent au Conseil et à la Commission sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique. Les plans devraient atteindre deux objectifs: i) garantir notamment que, à la fin de la période d'ajustement, la dette publique suive une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents, et que le déficit public soit ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme, et ii) garantir la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'UE. À cette fin, chaque plan doit présenter un engagement à moyen terme en faveur d'une trajectoire des dépenses nettes ([4]), qui établit effectivement une contrainte budgétaire pour la durée du plan, couvrant 4 ou 5 ans (en fonction de la durée ordinaire de la législature d'un État membre). En outre, le plan doit expliquer comment l'État membre assurera la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays (y compris celles se rapportant à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le cas échéant), et comment l'État membre répondra aux priorités communes de l'Union. La période d'ajustement budgétaire couvre une période de quatre ans, qui peut être prolongée de trois ans au maximum si l'État membre s'engage à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui satisfont aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263.

(3) Après la présentation du plan, la Commission doit évaluer si celui-ci satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

([1]) 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) n° 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) n° 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).

([3]) 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).

([4]) Les dépenses nettes au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263, à savoir 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.

(4) Sur recommandation de la Commission, le Conseil doit ensuite adopter une recommandation fixant la trajectoire des dépenses nettes de l'État membre concerné et, le cas échéant, approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement budgétaire.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT L'ESPAGNE

(5) Le 15 octobre 2024, l'Espagne a présenté au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme. La présentation a eu lieu à la suite d'une prolongation du délai fixé à l'article 36, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2024/1263, comme convenu avec la Commission au vu des raisons invoquées par l'Espagne.

Processus préalable à la présentation du plan

(6) Pour encadrer le dialogue menant à la présentation des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a communiqué à l'Espagne, le 21 juin 2024, la trajectoire de référence prévue à l'article 9 du règlement (UE) 2024/1263 ([5]). La Commission a publié cette trajectoire de référence le 15 octobre 2024 ([6]). La trajectoire de référence est fondée sur les risques et garantit que, à la fin de la période d'ajustement et en l'absence de mesures budgétaires supplémentaires au-delà de la période d'ajustement, la dette publique suit une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents à moyen terme, et que le déficit public est ramené en dessous de 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Conformément aux articles 7 et 8 du règlement (UE) 2024/1263, la trajectoire de référence est également compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit.

La trajectoire de référence de l'Espagne prévoit, sur la base des hypothèses de la Commission qui étayent les orientations préalables transmises en juin 2024 et en supposant une période d'ajustement de 7 ans, que la croissance des dépenses nettes ne doit pas dépasser les valeurs figurant dans le tableau 1. Cela correspond à une croissance moyenne des dépenses nettes de 2,8 % sur la période d'ajustement (2025-2031) et de 2,9 % sur la période couverte par le plan (2025-2028).

Tableau 1: Trajectoire de référence fournie par la Commission à l'Espagne le 21 juin 2024

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Moyenne 2025-2028	Moyenne 2025-2031
Croissance maximale des dépenses nettes (annuelle, en %)	3,2	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,9	2,8

Source: calculs de la Commission.

(7) Conformément à l'article 12 du règlement (UE) 2024/1263, l'Espagne et la Commission ont engagé un dialogue technique de juillet à octobre 2024. Ce dialogue a porté sur la trajectoire des dépenses nettes envisagée par l'Espagne et ses hypothèses sous-jacentes (en particulier l'utilisation des actualisations fondées sur les données), et sur l'ensemble envisagé d'engagements en matière de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement, notamment des réformes et des investissements tels que des mesures concernant l'environnement réglementaire, le capital humain, l'offre de logements, la fiscalité et les dépenses publiques. Ce dialogue a également porté sur les réformes et investissements envisagés pour répondre aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et aux priorités communes de l'Union en matière de transition écologique et numérique équitable, de résilience sociale et économique, de sécurité énergétique et de renforcement des capacités de défense.

(8) Le plan présenté par l'Espagne ne rend compte d'aucun processus de consultation des parties prenantes nationales concernées (y compris les partenaires sociaux) avant sa soumission.

([5]) Les orientations préalables transmises aux États membres et au Comité économique et financier comprennent des trajectoires sans prolongation de la période d'ajustement et avec prolongation de cette période (couvrant respectivement des périodes de 4 et de 7 ans). Elles comprennent également les principales conditions et hypothèses sous-jacentes initiales utilisées dans le cadre de projection de la dette publique à moyen terme de la Commission. La trajectoire de référence a été calculée sur la base de la méthode décrite dans le «Debt Sustainability Monitor» (rapport de suivi de la soutenabilité de la dette) de la Commission pour 2023 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Elle se base sur les prévisions économiques du printemps 2024 de la Commission européenne et leur prolongation à moyen terme jusqu'en 2033, et la croissance du PIB ainsi que les coûts du vieillissement à long terme sont conformes au rapport 2024 sur le vieillissement élaboré conjointement par la Commission et le Conseil (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#spain.

(9) L'institution budgétaire indépendante espagnole, AIReF, a émis un avis sur les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire pluriannuelle des dépenses nettes. Le scénario macroéconomique pour la période 2024-2026 servant de point de départ pour les projections macroéconomiques et l'analyse de la soutenabilité de la dette a été approuvé par l'AIReF.

Autres processus liés

(10) Le 21 octobre 2024, le Conseil a adressé à l'Espagne une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([7]).

ÉVALUATION DU PLAN RÉALISÉE PAR LA COMMISSION

(11) Conformément à l'article 16 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a évalué le plan comme suit:

Situation et perspectives macroéconomiques et budgétaires

(12) L'activité économique en Espagne a progressé de 2,7 % en 2023, grâce à l'évolution soutenue du marché du travail qui a permis de maintenir la consommation privée ainsi qu'à la contribution des exportations nettes et de la consommation publique. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission, l'économie devrait connaître une croissance de 3,0 % en 2024, sous l'effet de l'évolution positive de la consommation publique et privée, soutenue par une création dynamique d'emplois et des gains de revenus réels pour les ménages, ainsi que par la contribution de l'activité touristique. En 2025, le PIB réel devrait progresser de 2,3 %, étant donné que la croissance de la consommation et la reprise généralisée des investissements attendue, notamment dans les secteurs de l'équipement et du logement, devraient soutenir l'activité économique. En 2026, une augmentation de 2,1 % du PIB réel est attendue à ce stade, étant donné que la demande intérieure devrait favoriser l'expansion économique. Sur la période couverte par les prévisions (à savoir 2024-2026), le PIB potentiel en Espagne devrait régresser légèrement, passant de 2,4 % en 2023 à 2,3 % en 2026, à mesure que la contribution du travail à la croissance potentielle diminuera. Le taux de chômage s'est établi à 12,2 % en 2023 et devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 11,5 % en 2024 et 11,0 % en 2025 puis 10,7 % en 2026. En 2024, l'inflation (déflateur du PIB) diminue, passant de 6,2 % en 2023 à 3,1 % en 2024, et devrait atteindre 2,4 % en 2025 et 2,0 % en 2026.

(13) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, en 2023, le déficit public de l'Espagne s'est élevé à 3,5 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission, il devrait atteindre 3,0 % du PIB en 2024 et diminuer encore pour s'établir à 2,6 % du PIB en 2025 puis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il devrait rester à peu près stable à 2,7 % en 2026. Les prévisions de l'automne 2024 de la Commission n'incluent pas le projet de budget de l'Espagne pour 2025, qui n'avait pas encore été adopté par le gouvernement espagnol à la date de publication des prévisions. La dette publique s'établissait à 105,1 % du PIB à la fin de 2023. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission, le ratio d'endettement devrait diminuer pour atteindre 102,3 % du PIB à la fin de 2024. Il devrait baisser pour s'établir à 101,3 % du PIB à la fin de 2025 et à 101,1 % à la fin de 2026. Les prévisions budgétaires de la Commission ne prennent pas en compte les engagements figurant dans les plans à moyen terme tant qu'ils ne sont pas sous-tendus par des mesures concrètes, annoncées de manière crédible et suffisamment précisées.

Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan

(14) Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Espagne couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire sur sept ans.

(15) Le plan contient les informations requises par l'article 13 du règlement (UE) 2024/1263.

(16) Le plan comporte un engagement à respecter la trajectoire des dépenses nettes indiquée au tableau 2, correspondant à une croissance moyenne des dépenses nettes de 3,4 % au cours des années 2025 à 2028. En outre, l'Espagne s'engage à mettre en œuvre un ensemble de réformes et d'investissements en vue de prolonger la période d'ajustement pour la porter à sept années (2025-2031), au cours desquelles la croissance moyenne des dépenses nettes devrait s'élever à 3,0 %.

La croissance moyenne des dépenses nettes indiquée dans le plan pour la période d'ajustement (2025-2031) est supérieure à celle prévue dans la trajectoire de référence transmise par la Commission le 21 juin 2024.

Le plan part de l'hypothèse que la croissance du PIB potentiel passera de 1,9 % à 2,1 % au cours de la période 2025-2027, pour ensuite ralentir progressivement et s'établir à 1,1 % en 2031. En outre, le plan prévoit que le taux de croissance du déflateur du PIB diminuera pour passer à 2,7 % en 2025, contre 3,1 % en 2024, avant de baisser encore à 2,4 % au cours de la période 2026-2028 et à 2,3 % durant la période 2029-2031.

([7]) Recommandation du Conseil du 21 octobre 2024 relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de l'Espagne.

Tableau 2: Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses du plan de l'Espagne

						Prolongation de la période d'ajustement				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028	Moyenne sur la période d'ajustement 2025-2031
Croissance des dépenses nettes (annuelle, en %)	5,3	3,7	3,5	3,2	3,0	3,0	2,5	2,4	3,4	3,0
Croissance des dépenses nettes (cumulée, à partir de l'année de référence 2023, en %)	5,3	9,2	13,0	16,6	20,1	23,7	26,8	29,9	s. o.	Sans objet
Croissance du PIB potentiel (en %)	1,9	2,0	2,1	1,8	1,6	1,6	1,2	1,1	1,9	1,6
Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %)	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,5	2,4

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Espagne et calculs de la Commission.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant la dette publique

(17) Si la trajectoire des dépenses nettes à laquelle s'engage le plan et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, diminuer progressivement, passant de 102,5 % en 2024 à 90,6 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2031), comme indiqué dans le tableau ci-après. Après cet ajustement, la dette publique continuerait, selon le plan, à diminuer progressivement à moyen terme (jusqu'en 2041) pour s'établir à 76,8 % du PIB d'ici à 2041.

Tableau 3: Évolution de la dette publique et du solde public dans le plan de l'Espagne

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2041
Dette publique (en % du PIB)	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6	76,8
Solde public (en % du PIB)	- 3,5	- 3,0	- 2,5	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,5	- 1,2	- 0,8	- 2,0

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Espagne

Ainsi, selon le plan, le ratio de la dette publique serait placé sur une trajectoire descendante à la fin de la période d'ajustement (2031). Cela est plausible étant donné que, sur la base des hypothèses du plan, la dette devrait diminuer au cours des dix années suivant la période d'ajustement selon l'ensemble des tests de résistance déterministes de l'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission, et les projections stochastiques indiquent que la dette diminuerait avec une probabilité suffisamment grande.

En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 6, point a), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan sur le solde public

(18) Sur la base de la trajectoire des dépenses nettes et des hypothèses prévues dans le plan, le déficit public s'établirait à 3,0 % en 2024 et se contracterait progressivement pour atteindre 0,8 % en 2031.

Ainsi, selon le plan, le solde public ne dépasserait pas la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2031).

En outre, au cours des dix années suivant la période d'ajustement (c'est-à-dire jusqu'en 2041), le déficit public ne dépasserait pas 3 % du PIB.

En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative au déficit énoncée à l'article 6, point b), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Profil temporel de l'ajustement budgétaire

(19) Le profil temporel de l'ajustement budgétaire, mesuré comme la variation du solde primaire structurel telle que décrite dans le plan, est linéaire, comme l'exige l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263. En outre, l'ajustement budgétaire sur les quatre premières années du plan est proportionnel à l'effort d'ajustement total.

En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes présentée dans le plan est compatible avec la mesure de sauvegarde destinée à éviter une concentration en fin de période, prévue à l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 4: Évolution du solde primaire structurel dans le plan de l'Espagne

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Solde primaire structurel (en % du PIB)	- 0,9	- 0,6	- 0,2	0,2	0,7	1,1	1,5	1,9	2,3
Variation du solde primaire structurel (en p.p.)	Sans objet	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Espagne.

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la résilience du déficit

(20) Conformément à l'article 8 du règlement (UE) 2024/1263, l'ajustement annuel du solde primaire structurel ne devrait pas être inférieur à 0,25 % du PIB si le déficit structurel est resté supérieur à 1,5 % du PIB l'année précédente, afin d'offrir une marge de résilience commune en termes structurels de 1,5 % du PIB. L'ajustement budgétaire qui résulte des engagements et des hypothèses macroéconomiques figurant dans le plan correspond à 0,4 % du PIB pour chaque année de la période 2025-2031. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec la sauvegarde de la résilience du déficit.

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette

(21) Conformément à l'article 7 du règlement (UE) 2024/1263, puisque le plan prévoit que la dette publique dépassera 90 % du PIB sur la période d'ajustement, le ratio de la dette doit, tant qu'il dépasse 90 %, diminuer d'au moins 1 point de pourcentage en moyenne par an, puis, une fois cette limite atteinte, de 0,5 point de pourcentage en moyenne. Cette diminution moyenne est calculée sur la période 2024-2031 et représente 1,7 point de pourcentage (voir le tableau 3). En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette.

Hypothèses macroéconomiques retenues dans le plan

(22) Le plan repose sur une série d'hypothèses qui diffèrent des hypothèses de la Commission transmises à l'Espagne le 21 juin 2024. En particulier, le plan contient des hypothèses différentes pour six variables, à savoir le point de départ (les conditions budgétaires et macroéconomiques prévalant en 2024), la croissance du PIB potentiel, la croissance du déflateur du PIB, la croissance du PIB réel, la résorption de l'écart de production, le taux d'intérêt implicite nominal et les hypothèses de recettes. Une évaluation minutieuse de ces différences d'hypothèses, afin de garantir qu'elles sont étayées par des arguments économiques solides et fondés sur des données, est d'autant plus nécessaire que la croissance moyenne des dépenses nettes figurant dans le plan est plus élevée que la trajectoire de référence.

Les différences entre les hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune étant considérée séparément.

— Le plan repose sur des hypothèses relatives au PIB potentiel qui divergent des orientations préalables. Les révisions au niveau antérieur du PIB potentiel entraînent un écart de production positif moins marqué en 2024, ce qui se traduit par un solde primaire structurel plus élevé cette année-là. De plus, la croissance du PIB potentiel au cours de la période d'ajustement 2025-2031 est plus élevée que dans les hypothèses du printemps 2024 de la Commission, de 0,2 point de pourcentage en moyenne, mais est inférieure de 0,2 point de pourcentage aux prévisions de l'automne 2024 de la Commission. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon la trajectoire de référence. La croissance plus élevée du PIB potentiel au cours de la période d'ajustement résulte d'une actualisation des séries du PIB potentiel, réalisée par l'Espagne sur la base de la méthode commune convenue de l'UE. Cette actualisation intègre dans le plan les projections macroéconomiques à court terme de l'Espagne, qui sont légèrement plus favorables que dans les orientations préalables mais qui sont globalement conformes aux prévisions de l'automne 2024 de la Commission. Les projections à plus court terme de l'Espagne comprennent également la révision à la hausse des séries historiques de la croissance du PIB réel à la suite de la révision statistique publiée par Eurostat dans son examen à mi-parcours, ainsi que l'actualisation des projections démographiques d'Eurostat. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan s'écarte des orientations préalables en ce qui concerne deux aspects de l'hypothèse relative à la croissance du déflateur du PIB. Premièrement, sur la base de l'augmentation des coûts salariaux unitaires, le plan prévoit une croissance du déflateur du PIB pour 2025 supérieure de 0,4 point de pourcentage par rapport aux orientations préalables. Ce chiffre dépasse de 0,3 point de pourcentage les prévisions de l'automne 2024 de la Commission et les prévisions du conseil budgétaire indépendant espagnol (AIReF) ([8]). En conséquence, la Commission considère que cette hypothèse n'est pas dûment justifiée pour 2025. Deuxièmement, à partir de 2026, la croissance du déflateur du PIB converge plus rapidement et vers un niveau inférieur (2,2 %) à celui exigé par le cadre commun d'analyse de la soutenabilité de la dette (2,6 % dans les orientations préalables et 2,4 % sur la base des anticipations actualisées du marché en septembre 2024). Cette hypothèse est donc plus prudente et considérée comme dûment justifiée. Globalement, la croissance moyenne du déflateur du PIB sur l'ensemble de la période de projection (2025-2041) est moins élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission, et s'établit à 2,3 % au lieu de 2,4 %. Les hypothèses relatives à la croissance du déflateur du PIB contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes soit plus faible dans le plan que selon les hypothèses de la Commission.

— Dans le plan, les projections relatives au coût du vieillissement, et notamment des dépenses de retraite, restent parfaitement compatibles avec le cadre commun d'analyse de soutenabilité de la dette, qui s'appuie sur le rapport 2024 sur le vieillissement. Le plan s'écarte toutefois de l'hypothèse fondée sur des «politiques budgétaires inchangées» appliquée au-delà de la période d'ajustement. Conformément au cadre commun d'analyse de soutenabilité de la dette, les projections en matière de cotisations sociales, y compris celles versées au système de retraite, devraient rester inchangées en pourcentage du PIB au cours des dix années qui suivent la fin de la période d'ajustement, à savoir de 2032 à 2041. En revanche, le plan internalise les effets des mesures de recettes supplémentaires adoptées en 2023 (en même temps que la réforme des retraites), effets qui continueront à se faire sentir après 2031. Cette situation entraîne une augmentation cumulée des cotisations sociales de 1,8 point de pourcentage du PIB au cours de ces dix années, ce qui améliore la dynamique de la dette. Par conséquent, ces mesures réduisent l'ajustement nécessaire afin d'inscrire la dette dans une trajectoire descendante plausible et permettent une croissance moyenne des dépenses nettes au cours de la période d'ajustement plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Cette hypothèse repose sur la description des mesures adoptées figurant dans la fiche par pays de l'Espagne qui accompagne le rapport 2024 sur le vieillissement ([9]). En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

Aucun des écarts restants n'a d'incidence significative sur la croissance moyenne des dépenses nettes par rapport aux hypothèses de la Commission.

([8]) https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/11/INFORME-PLAN-FISCAL-LINEAS-FUNDAMENTALES/AIReF_Informe-Lineas-Fundamentales-2025.pdf.

([9]) https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en.

Dans l'ensemble, l'incidence conjointe d'hypothèses plus prudentes et de différences d'hypothèses considérées comme dûment justifiées l'emporte sur les différences d'hypothèses qui ne sont pas considérées comme dûment justifiées. Cela signifie que la différence entre la trajectoire des dépenses nettes du plan et la trajectoire de référence s'explique par des différences d'hypothèses globalement acceptables, conformément à l'article 13, point b), du règlement (UE) 2024/1263.

De manière générale, toutes les différences dans les hypothèses prises ensemble contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes soit plus élevée dans le plan que dans la trajectoire de référence.

La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect de la trajectoire des dépenses nettes.

Stratégie budgétaire du plan

(23) Le plan ne comprend pas de stratégie budgétaire indicative visant à mettre en œuvre la trajectoire des dépenses nettes prévue dans le plan, étant donné que cette trajectoire est définie uniquement comme un plafond technique que l'Espagne s'engage à ne pas dépasser. La définition précise des mesures de politiques publiques ayant des effets budgétaires directs doit être confirmée ou ajustée et quantifiée dans les budgets annuels.

Ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements destiné à sous-tendre une prolongation de la période d'ajustement budgétaire

(24) Dans son plan, l'Espagne s'engage à mettre en œuvre un ensemble de réformes et d'investissements visant à améliorer la croissance potentielle et la viabilité budgétaire, destiné à sous-tendre une prolongation de la période d'ajustement budgétaire de 4 à 7 ans.

L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement se compose de certains engagements du plan pour la reprise et la résilience (PRR) de l'Espagne, de plusieurs engagements du PRR assortis de spécifications supplémentaires, ainsi que de plusieurs nouvelles réformes et nouveaux investissements. Il s'agit notamment des mesures suivantes (voir également l'annexe II):

Réformes dans le domaine de la transformation numérique: les mesures sont liées au volet 19 (investissements dans la transformation numérique de l'éducation) figurant dans le PRR, dont les jalons et les cibles finaux doivent être atteints d'ici au 4e trimestre 2025. Elles comprennent les engagements liés au volet 17 (réforme de la loi sur la science, la technologie et l'innovation) prévus dans le PRR, dont les jalons et les cibles finaux ont déjà été mis en œuvre au moment de la présentation du plan.

Réformes dans le domaine de la transition écologique: les mesures sont liées au volet 7 (réforme du cadre réglementaire pour la promotion des sources renouvelables) figurant dans le PRR, dont les jalons et les cibles finaux ont déjà été mis en œuvre au moment de la présentation du plan. Réforme dans le domaine de la fiscalité.

Réformes dans le domaine de la fiscalité: les mesures ont pour objectifs d'accroître les recettes publiques et de moderniser le système fiscal; elles comprennent également des spécifications supplémentaires liées au volet 28 (adaptation du système fiscal à la réalité du XXIe siècle) du PRR, qui visent à créer les conditions, d'ici au 4e trimestre 2025, d'une augmentation permanente des recettes publiques à partir du 4e trimestre 2028 au plus tard, qui feront l'objet d'une évaluation dans le cadre des rapports de suivi. Les étapes clés devraient être achevées d'ici au 4e trimestre 2025 et au 4e trimestre 2028.

Réformes dans le domaine des dépenses publiques: les mesures consistent en des spécifications supplémentaires liées au volet 29 (réforme établissant un processus permanent de réexamen et d'évaluation des dépenses publiques) prévues dans le PRR. Les mesures contenues dans le plan renforcent le suivi des recommandations au moyen d'un engagement supplémentaire d'adopter des réformes sur la base des réexamens des dépenses achevés et en cours et à réduire les dépenses annuelles d'ici à 2028, qui feront l'objet d'une évaluation dans le cadre des rapports de suivi. Les étapes clés devraient être achevées d'ici au 4e trimestre 2026, au 2e trimestre 2027 et au 1er trimestre 2028.

Réformes dans le domaine du capital humain: des engagements supplémentaires ont été pris en vue de promouvoir la formation professionnelle en alternance et la facilitation de la reconnaissance des qualifications et compétences professionnelles (en accordant une attention particulière à l'enseignement universitaire) de la population née à l'étranger, afin d'accroître sa productivité et sa contribution à la croissance économique. Les étapes clés correspondantes devraient être achevées respectivement d'ici au 4e trimestre 2025, au 4e trimestre 2027 et au 4e trimestre 2028.

Réformes dans le domaine du capital physique et de la productivité: les mesures sont liées au volet 13 (réforme visant à améliorer le cadre réglementaire pour les entreprises et le climat des affaires) figurant dans le PRR, dont les jalons et les cibles finaux ont déjà été mis en œuvre au moment de la présentation du plan. Le plan comprend des engagements supplémentaires visant à accroître l'offre de logements locatifs abordables ainsi que l'élaboration d'un cadre commun qui supprime la disparité des exigences administratives entre les communautés autonomes et les entités locales. Les étapes clés correspondantes devraient être achevées respectivement d'ici au 2e trimestre 2026 et au 4e trimestre 2027.

Réformes dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale: les mesures sont liées au volet 27 (réforme relative à l'adoption de la loi sur la lutte contre la fraude) figurant dans le PRR, dont les jalons finaux ont déjà été mis en œuvre au moment de la présentation du plan.

Réformes dans le domaine des dépenses publiques liées aux services de santé: des engagements supplémentaires ont été pris en vue d'améliorer la gestion de l'allocation d'invalidité temporaire, afin de renforcer l'efficacité des dépenses publiques. L'étape clé correspondante devrait être achevée d'ici au 4e trimestre 2025.

(25) Conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1263, les réformes et investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement, pris individuellement, doivent être suffisamment détaillés, concentrés en début de période, assortis d'échéances et vérifiables.

(26) Les engagements figurant dans le PRR destinés à sous-tendre la prolongation contiennent des réformes et des investissements importants visant à améliorer la viabilité budgétaire et à renforcer le potentiel de croissance de l'économie. En outre, l'Espagne s'engage à poursuivre l'effort de réforme au cours de la période couverte par le plan budgétaire et structurel à moyen terme et à maintenir les niveaux d'investissement financés au niveau national sur la période couverte par le PRR (voir le tableau 5 ci-dessous). L'exécution de l'engagement fera l'objet d'un suivi tout au long de la phase de mise en œuvre du plan. En conséquence, les engagements inclus dans le PRR peuvent être pris en compte aux fins de la prolongation de la période d'ajustement, conformément à l'article 36, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2024/1263.

(27) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation devrait améliorer la croissance potentielle et le potentiel de résilience de l'économie de l'Espagne de manière durable, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point a), du règlement (UE) 2024/1263.

Les différents investissements et réformes ont été regroupés dans le plan en quatre grands axes, chacun ayant une incidence sur le niveau du PIB potentiel par divers canaux:

1. Transition écologique: réformes et investissements visant à réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des combustibles fossiles, ce qui améliorera la compétitivité et l'attractivité de l'économie espagnole.

2. Transformation numérique: mesures visant à favoriser la numérisation de l'économie espagnole et à accroître la pénétration des nouvelles technologies, ce qui augmentera la productivité et encouragera la transition vers une économie à plus forte valeur ajoutée.

3. Capital humain: mesures stratégiques visant à accroître à la fois la quantité et la qualité de l'offre de main-d'œuvre en Espagne, y compris celles liées aux mesures de formation professionnelle, et à simplifier le système d'homologation des diplômes.

4. Capital physique et productivité: cet axe vise à augmenter le stock de capital installé en Espagne ainsi que la productivité totale des facteurs. Il comprend des mesures destinées à réduire les obstacles bureaucratiques pour les entreprises et à élargir le parc de logements.

Selon les estimations de l'Espagne, les réformes et les investissements du plan à moyen terme qui sous-tendent la prolongation devraient augmenter la croissance potentielle de 3,3 points de pourcentage par rapport au scénario macroéconomique de référence, dont 1,7 point de pourcentage dû aux réformes et investissements prévus dans le PRR et 1,6 point de pourcentage dû aux mesures supplémentaires, l'essentiel des effets étant concentré sur les années suivant la fin du plan pour la reprise (2,1 points de pourcentage entre 2026 et 2031). Plusieurs de ces réformes et investissements figurent à l'annexe II.

L'Espagne estime l'incidence sur la croissance et la résilience au moyen de modèles dynamiques stochastiques d'équilibre général calibrés. Ces modèles utilisent un certain nombre d'hypothèses pour évaluer les incidences des mesures. Il s'agit, notamment, de la modification de la durée des contrats, de la réduction des frais de recrutement et de licenciement, de la modification de la composition des compétences de la main-d'œuvre, de la réduction des barrières commerciales, ainsi que de l'amélioration de la demande et de l'offre de sources d'énergie renouvelables et de combustibles fossiles. Il est prudent et crédible de s'attendre à ce que ces réformes et investissements aient globalement une incidence substantielle sur la croissance et la résilience. Il convient néanmoins de noter que la calibration sous-jacente peut comporter des risques et incertitudes, liés, notamment, à l'ampleur et au délai de survenue supposés de l'incidence des mesures.

(28) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation devrait favoriser la viabilité budgétaire, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) 2024/1263.

Des considérations supplémentaires sur l'incidence des réformes sous-tendant la prolongation peuvent être formulées. À cet égard, le plan fait état de mesures visant à améliorer sensiblement le solde primaire structurel d'ici à 2031, sous l'effet de l'incidence directe de certaines mesures budgétaires. L'annexe II rend compte de mesures budgétaires sous-tendant la prolongation qui devraient apporter globalement une contribution de 0,6 point de

pourcentage du PIB. Les mesures fiscales devraient accroître les recettes de 0,5 point de pourcentage du PIB. En outre, l'on s'attend à ce que les prochains réexamens des dépenses améliorent les processus de réexamen et mettent en place des mesures destinées à abaisser le niveau et renforcer l'efficacité des dépenses publiques, ce qui influera positivement sur la viabilité budgétaire, ces dépenses étant réduites de 0,1 point de pourcentage du PIB au cours de la période d'ajustement. L'annexe II inclut aussi d'autres mesures budgétaires, telles que la lutte contre la fraude fiscale, la facturation électronique et des mesures relatives aux incapacités temporaires. Le plan fait apparaître une incidence budgétaire indirecte, de second tour, sous l'effet de l'activité économique accrue d'autres mesures dans les quatre piliers stratégiques restants, soit des économies totales de 1,4 point de pourcentage du PIB d'ici à 2031, comme suit: i) capital humain (0,4 point de pourcentage du PIB), ii) capital physique et productivité (0,3 point de pourcentage du PIB), iii) transition écologique (0,4 point de pourcentage du PIB) et iv) transformation numérique (0,3 point de pourcentage du PIB). Plusieurs de ces réformes et investissements figurent également à l'annexe II.

(29) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation répond aux priorités communes de l'Union, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point c), du règlement (UE) 2024/1263. En particulier, le plan comprend des réformes et des investissements destinés à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, à contribuer à une transition écologique équitable et à garantir la sécurité énergétique, au moyen d'un cadre réglementaire pour la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. Les investissements destinés à la transformation numérique de l'éducation devraient contribuer à une transition numérique équitable en favorisant la numérisation de l'économie espagnole et la pénétration des nouvelles technologies. En outre, les investissements destinés à accroître la qualité de l'offre de main-d'œuvre en Espagne ainsi que l'offre de logements sociaux locatifs contribuent à la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, en garantissant une reprise plus équitable et plus inclusive. La résilience économique est encore renforcée par un ensemble de mesures budgétaires directes.

(30) Conformément à l'article 14, paragraphe 2, point d), du règlement (UE) 2024/1263, l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation ([10]) donne suite aux recommandations par pays pertinentes émises dans le cadre du Semestre européen, et vise à améliorer la qualité, l'efficacité et l'équité des dépenses publiques, notamment en introduisant des réexamens des dépenses publiques et une rationalisation des dépenses, ainsi que des mesures fiscales destinées à améliorer l'efficacité et la suffisance et à rendre le système fiscal plus juste (voir également ci-dessus). L'adoption de réformes visant à renforcer et à améliorer le cadre réglementaire et le climat des affaires en Espagne, en particulier pour les PME, fait suite aux recommandations par pays de 2019 et 2020 sur l'innovation et l'amélioration de la réglementation de l'activité économique. Ces réformes contribuent également à donner suite à la recommandation par pays de 2020 concernant l'amélioration de la coopération administrative, en plus des mesures visant à simplifier le système d'homologation des diplômes. Les recommandations par pays de 2019, 2020, 2022 et 2023 axées sur l'efficacité énergétique, le déploiement des énergies renouvelables et la réduction de la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles sont traitées par la mise en place d'un cadre réglementaire pour la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. Les mesures visant à améliorer la gestion des prestations pour incapacité temporaire contribuent aux recommandations par pays de 2020 et 2021 d'améliorer la résilience et la viabilité du système de santé. Les recommandations par pays de 2019, 2020 et 2023 concernant le développement des compétences sont mises en œuvre grâce aux réformes et investissements destinés à accroître la qualité de l'offre de main-d'œuvre en Espagne, notamment les réformes et investissements dans le domaine de la formation professionnelle, ainsi qu'à la simplification du système d'homologation des diplômes. Les mesures visant à promouvoir des logements abordables moyennant la cession de terrains à des investisseurs contribuent à la mise en œuvre des recommandations par pays de 2019, 2022 et 2023, de faire en sorte d'offrir un soutien aux familles et d'accroître l'offre de logements sociaux et abordables, économes en énergie.

(31) Le plan garantit le maintien du niveau global prévu des investissements publics financés au niveau national réalisés en moyenne sur la période couverte par le PRR, conformément à l'article 14, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 5: Investissements publics financés au niveau national dans le plan (en % du PIB)

Niveau moyen sur la période couverte par le PRR (2021-2026)	2025	2026	2027	2028	Moyenne sur la durée du plan
2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,6

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Espagne et calculs de la Commission.

([10]) Les recommandations par pays jugées «pertinentes» sont les recommandations: i) adoptées par le Conseil à partir de 2019, ii) pour lesquelles l'État membre n'a pas encore accompli de progrès «substantiels» dans leur mise en œuvre ou dont la mise en œuvre n'est pas «complète» et qui ne sont pas dépassées [évaluées comme «Not Assessed / No Input to Add» (Non évalué/Rien à ajouter)], au sens de l'évaluation effectuée lors du dernier exercice de surveillance du Semestre européen [disponible dans CeSaR (europa.eu)], iii) non liées à des questions purement budgétaires relevant du PSC et iv) qui ne sont pas une reformulation d'une recommandation déjà formulée sur le même sujet.

(32) Enfin, l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation peut être considéré comme cohérent avec les engagements inclus dans le PRR et dans l'accord de partenariat conclu en vertu du cadre financier pluriannuel, conformément à l'article 14, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1263. Les spécifications supplémentaires liées à la réforme fiscale et aux réexamens des dépenses découlent directement des engagements pris dans le PRR; plusieurs des mesures restantes correspondent à des engagements inchangés, inclus dans le PRR.

(33) En conclusion, il ressort de l'évaluation que l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation de la période d'ajustement remplit, dans sa globalité, les critères de l'article 14 du règlement (UE) 2024/1263. Il s'ensuit que la période d'ajustement de quatre ans peut être prolongée à sept ans, comme le plan le propose.

Autres réformes et intentions d'investissement dans le plan visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et à répondre aux priorités communes de l'Union

(34) Outre l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement, le plan décrit les intentions des pouvoirs publics concernant d'autres réformes et investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays, et à répondre aux priorités communes de l'Union. Le plan comprend 44 réformes et investissements.

(35) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la transition écologique et numérique équitable, y compris les objectifs climatiques fixés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan comporte une réforme (incluse dans le PRR) visant à introduire un plan national pour les compétences numériques, ainsi que des investissements destinés à relever le niveau des compétences numériques de la population. Le plan comprend des réformes et des investissements qui visent à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, à contribuer à une transition écologique équitable et à garantir la sécurité énergétique, au moyen d'une version actualisée du plan national en matière d'énergie et de climat comportant des mesures liées au stockage de l'énergie, au déploiement des énergies renouvelables, à la promotion des systèmes d'autoconsommation et à l'efficacité énergétique. Ces mesures devraient répondre aux recommandations par pays de 2019, 2020 et 2021 relatives à la transition écologique, à la transformation numérique, à la cohésion sociale et territoriale, à une croissance intelligente, durable et inclusive et aux politiques pour la prochaine génération.

(36) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan comprend des réformes telles que la modernisation des politiques actives du marché du travail, qui vise à renforcer le marché du travail espagnol et à relever d'importants défis structurels, parmi lesquels les niveaux élevés de chômage structurel et de chômage des jeunes, le recours excessif aux contrats temporaires, les faibles taux d'emploi et les inégalités économiques et sociales. Ces mesures mettent en œuvre les recommandations par pays de 2019 et 2020 relatives au fonctionnement du marché du travail, y compris le cadre régissant les contrats de travail, le travail non déclaré, les politiques actives du marché du travail, les incitations au travail et la participation au marché du travail.

(37) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan prévoit une réforme visant à promouvoir le développement de solutions de stockage de l'énergie. En outre, le plan comprend des mesures visant à déployer le stockage de l'énergie moyennant le lancement d'initiatives de soutien et d'investissement destinées à développer le stockage à grande échelle ainsi qu'à promouvoir le stockage en aval du compteur et intégré au niveau sectoriel. Les mesures visent à donner suite aux recommandations par pays de 2019, 2020, 2022 et 2023 relatives à la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles grâce à une accélération du déploiement des énergies renouvelables, en mettant l'accent sur les investissements dans les transitions écologique et numérique.

(38) Le plan ne comprend pas d'autres réformes et investissements en ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense.

(39) Le plan fournit des informations concernant la cohérence et, le cas échéant, la complémentarité avec le PRR de l'Espagne. Le plan indique brièvement que les réformes et les investissements qu'il contient visent à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondent aux priorités communes de l'Union, tout en s'inscrivant dans le prolongement des mesures adoptées dans le PRR.

(40) Le plan donne une vue d'ensemble des besoins en investissements publics de l'Espagne liés aux priorités communes de l'Union. En ce qui concerne la transition écologique et numérique équitable, le plan souligne la nécessité de réaliser des investissements dans l'efficacité énergétique, le déploiement des énergies renouvelables, l'électrification, le stockage de l'énergie, l'économie circulaire et la résilience dans tous les secteurs économiques, ainsi que dans des technologies avancées telles que l'intelligence artificielle et l'analyse de données, et d'améliorer la connectivité numérique à l'échelle nationale. En ce qui concerne la résilience sociale et économique, le plan souligne la nécessité d'investir dans une croissance inclusive et durable, en modernisant l'éducation, en stimulant l'employabilité, en renforçant les systèmes de protection sociale, en soutenant les PME à l'aide de ressources et de financements et en améliorant la compétitivité, tant au niveau national qu'à celui de l'Union. En ce qui concerne la sécurité énergétique, le plan insiste sur la nécessité de réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, en investissant dans le développement des infrastructures énergétiques et en améliorant l'efficacité dans tous les secteurs. En ce qui concerne le renforcement des capacités de défense, le plan souligne l'alignement de l'Espagne sur les engagements pris au sein de l'OTAN.

Conclusion de l'évaluation menée par la Commission

(41) Dans l'ensemble, la Commission estime que le plan de l'Espagne satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL

(42) Le Conseil se félicite du plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Espagne et estime que sa mise en œuvre intégrale serait propre à garantir des finances publiques saines et à contribuer à la soutenabilité de la dette publique ainsi qu'à une croissance durable et inclusive.

(43) Le Conseil prend note de l'évaluation du plan par la Commission. Toutefois, le Conseil invite la Commission à présenter son évaluation des futurs plans dans un document distinct de ses recommandations en vue de recommandations du Conseil.

(44) Le Conseil prend note de l'évaluation par la Commission de la trajectoire des dépenses nettes et des principales hypothèses macroéconomiques du plan, y compris en liaison avec les orientations préalables établies par la Commission, ainsi que des implications de la trajectoire des dépenses nettes du plan pour le déficit et la dette publics. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les hypothèses macroéconomiques et budgétaires, bien qu'elles diffèrent dans certains cas des hypothèses de la Commission, y compris pour tenir compte de données macroéconomiques et budgétaires actualisées, sont, d'une façon générale, dûment justifiées et étayées par des arguments économiques solides. Le Conseil prend note de la stratégie budgétaire globale du plan et des risques pesant sur les perspectives, qui pourraient avoir une incidence sur la concrétisation du scénario macroéconomique et sur les hypothèses sous-jacentes ainsi que sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes du plan. En particulier, le Conseil prend note du fait que les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le plan pour 2025 et 2026 correspondent aux projections officielles et qu'elles ont été approuvées par le conseil budgétaire indépendant espagnol (AIReF) et prend note du fait que, selon l'évaluation de la Commission, la croissance moyenne du déflateur du PIB sur l'ensemble de la période de projection (2025-2041) est, globalement, légèrement moins élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Le Conseil se félicite que le plan ait été examiné avec le Parlement. Le Conseil note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense.

(45) Le Conseil attend de l'Espagne qu'elle se tienne prête à ajuster sa stratégie budgétaire si nécessaire pour garantir la mise en œuvre de sa trajectoire des dépenses nettes. Le Conseil est résolu à suivre de près les évolutions économiques et budgétaires, y compris celles qui sous-tendent le scénario du plan.

(46) Le Conseil estime justifié de mener, en temps utile pour le prochain cycle de surveillance budgétaire, de nouvelles discussions visant à dégager une compréhension commune des implications en matière de surveillance annuelle des taux de croissance cumulés des dépenses nettes.

(47) Le Conseil approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements présenté par l'Espagne dans son plan à moyen terme étayant la prolongation de la période d'ajustement et salue les efforts déployés pour quantifier l'incidence sur la croissance et la viabilité budgétaire. Le Conseil partage l'avis de la Commission selon lequel l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements présenté par l'Espagne justifie une prolongation de la période d'ajustement de 4 à 7 ans. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les critères énoncés à l'article 14, dans leur ensemble, sont remplis, compte tenu également de la disposition transitoire prévue à l'article 36, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2024/1263, par l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission indiquant que les engagements en matière de réformes et d'investissements devraient améliorer le potentiel de croissance et la résilience de l'économie de manière durable et soutenir la viabilité budgétaire. Le Conseil recommande à l'Espagne de mettre pleinement en œuvre l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements afin de maintenir la prolongation de la période d'ajustement.

(48) Le Conseil prend note de la description, par la Commission, des besoins et intentions en matière de réformes et d'investissements, en plus de l'évaluation de l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement, en réponse aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, et souligne qu'il importe d'assurer la concrétisation de ces réformes et investissements. Le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, évaluera ces réformes et investissements et suivra leur mise en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

(49) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels de l'Espagne, qui contiendront, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil et la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen ainsi que la mise en œuvre de l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement.

(50) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, il convient que le Conseil recommande à l'Espagne la trajectoire des dépenses nettes fixée dans le plan, et il y a lieu d'approuver l'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation à 7 ans de la période d'ajustement,

RECOMMANDE à l'Espagne:

1. de veiller à ce que la croissance des dépenses nettes ne dépasse pas les valeurs maximales fixées à l'annexe I de la présente recommandation.

2. de mettre en œuvre, dans les délais prescrits, l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation à sept ans de la période d'ajustement budgétaire, tel que cet ensemble est défini à l'annexe II de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 21 janvier 2025.

Par le Conseil

Le président

A. DOMAŃSKI

ANNEXE I

Taux de croissance maxima des dépenses nettes
(taux de croissance annuels et cumulés, en termes nominaux)

Espagne

Années		2025	2026	2027	2028
Taux de croissance (en %)	Annuels	3,7	3,5	3,2	3,0
	Cumulés (*)	9,2	13,0	16,6	20,1

(*) Les taux de croissance cumulés sont calculés par référence à l'année de base 2023. Les taux de croissance cumulés sont utilisés dans le suivi annuel de la conformité ex post dans le compte de contrôle.

ANNEXE II

Ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation à 7 ans de la période d'ajustement

Espagne

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Réforme fiscale (mesure C28.R3.388 du PRR et ajout à la mesure du PRR)	Entrée en vigueur des réformes fiscales destinées à accroître les recettes publiques et à moderniser le système fiscal.	Étape nº 1: d'ici au 3e trimestre 2023, réalisation du jalon 388 du PRR de l'Espagne, soit une augmentation permanente des recettes publiques de 0,3 % du PIB. Étape nº 2: d'ici au 4e trimestre 2025, augmentation permanente supplémentaire des recettes de 0,1 % du PIB d'ici au 4e trimestre 2028, soit un total cumulé de 0,4 % du PIB au 4e trimestre 2028. Étape nº 3: d'ici au 4e trimestre 2028, établissement d'un rapport illustrant l'augmentation permanente des recettes entre 2024 et 2028.	Étape nº 1: réalisation satisfaisante du jalon C28.R3.M388 du PRR de l'Espagne. Les recettes résultant d'une structure inchangée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entre 2020 et 2028 ne sont pas comptabilisées aux fins de l'évaluation de la conformité. Étape nº 2: rapport annuel de suivi élaboré par le ministère des finances sur l'incidence budgétaire des mesures en matière de recettes. Lors de l'évaluation du respect de l'objectif de 0,4 % du PIB, toute augmentation des recettes résultant d'une structure inchangée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entre 2025 et 2028 peut être comptabilisée à concurrence de 0,1 % du PIB. Les recettes résultant d'une structure inchangée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entre 2020 et 2024 ne sont pas comptabilisées aux fins de l'évaluation de la conformité. Étape nº 3: établissement d'un rapport illustrant l'augmentation permanente des recettes de 0,4 % du PIB conformément à l'étape nº 2.
Réforme des avantages fiscaux (mesure ajoutée à la mesure du PRR C28.R2.M386)	Entrée en vigueur des réformes fiscales destinées à accroître les recettes publiques et à moderniser le système fiscal.	D'ici au 4e trimestre 2025, réalisation du jalon 386, soit une augmentation permanente des recettes publiques d'au moins 0,1 % du PIB.	Réalisation satisfaisante du jalon C28.R2.M386 du PRR de l'Espagne.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Réexamens des dépenses (mesure ajoutée à la mesure du PRR C29.R1)	Renforcer l'évaluation des dépenses publiques.	Étape n° 1: d'ici au 4e trimestre 2021, approbation par le Conseil des ministres du nouveau cycle de réexamen des dépenses (2022-2026), à confier à l'AIReF. Étape n° 2: d'ici au 4e trimestre 2026, adoption d'un nouveau cycle par le ministère des finances, prévoyant une intervention pour chaque domaine de dépenses sur la période couverte par le plan. Étape n° 3: d'ici au 2e trimestre 2027, adoption de réformes sur la base des réexamens des dépenses achevés et en cours et réduction permanente des dépenses annuelles d'au moins 0,1 % du PIB d'ici à 2028, contribuant ainsi à la viabilité des finances publiques. Étape n° 4: d'ici au 1er trimestre 2028, publication du rapport annuel de suivi du ministère des finances sur la mise en œuvre des réexamens des dépenses publiques, comprenant une évaluation des réductions des dépenses annuelles effectivement réalisées depuis 2025 grâce à la mise en œuvre des mesures adoptées à la suite des réexamens des dépenses. Ce rapport indiquera les réductions permanentes d'au moins 0,1 % du PIB réalisées d'ici à 2028, par rapport à un scénario fondé sur des politiques inchangées.	Étape n° 1: disposition de l'accord du Conseil des ministres indiquant son entrée en vigueur. Étape n° 2: plan d'évaluation élaboré par le ministère des finances. Le cycle de réexamen des dépenses en cours (2022-2026) et les cycles à venir devraient porter sur un domaine de dépenses représentant jusqu'à 10 % des dépenses allouées aux politiques relevant de la responsabilité directe de l'administration centrale. Étape n° 3: entrée en vigueur des mesures législatives pertinentes et copie de leur analyse d'impact justifiant les réductions des dépenses permanentes, annuelles et cumulées, attendues pour les lignes budgétaires concernées jusqu'en 2031, en comparaison des projections des dépenses sur la base de politiques inchangées pour les mêmes lignes budgétaires. Étape n° 4: publication du rapport annuel de suivi élaboré par le ministère des finances. Le rapport devra également faire état de l'adoption d'au moins une mesure par domaine de dépenses visant à assurer la viabilité des finances publiques.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Entrée en vigueur de la loi pour lutter contre la **fraude fiscale** (mesure existante du PRR – C27.R1. M376)	Cette réforme vise à moderniser le système fiscal espagnol afin de garantir la justice fiscale et à rendre plus efficace la perception de l'impôt.	Au 2e trimestre 2022, entrée en vigueur d'une loi pour lutter contre la fraude fiscale («Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal») qui: — élargit le périmètre des transactions devant obligatoirement être réglées par paiement électronique (entreprises et professionnels) et fixe des seuils légaux pour les paiements en espèces, — actualise la liste des paradis fiscaux en fonction des critères de transparence, de non-imposition et de régimes fiscaux dommageables, — apporte des modifications des règles relatives à l'établissement de la liste des contribuables avec un arriéré fiscal, — interdit les «logiciels à double usage», — introduit une valeur de référence pour l'assiette fiscale de l'impôt foncier.	Réalisation satisfaisante du jalon 376 du PRR (C27.R1).
Amélioration du cadre réglementaire et du climat des affaires (mesure existante du PRR – C13.R1. M190, M191)	La réforme vise à améliorer le cadre de l'activité économique en garantissant une réglementation et un climat des affaires plus propices, qui facilitent la création et le développement des entreprises ou leur restructuration, le cas échéant.	Étape no 1: d'ici au 2e trimestre 2022, entrée en vigueur de la réforme de la «loi sur l'insolvabilité». Étape no 2: d'ici au 4e trimestre 2022, entrée en vigueur de la nouvelle «loi sur la création et le développement des entreprises», visant à simplifier les procédures de création d'entreprise et à promouvoir la diversification des sources de financement pour le développement des entreprises.	Réalisation satisfaisante des jalons 190 et 191 du PRR (C13.R1).

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Cadre réglementaire pour la promotion de la **production d'énergie à partir de sources renouvelables** (mesure existante du PRR – C7.R1. M102, M103, M104, M105, T106, T107)	Cette mesure vise à renforcer le cadre réglementaire pour la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables, afin d'accroître la sécurité et d'encourager les investissements privés dans les énergies renouvelables, de lever les obstacles au déploiement des énergies renouvelables et d'améliorer leur intégration dans l'environnement, le système électrique et dans différents secteurs.	Étape nº 1: d'ici au 4e trimestre 2020, — entrée en vigueur du décret-loi royal 23/2020 (mesures dans le domaine de l'énergie); — entrée en vigueur du décret royal 960/2020 (régime économique applicable aux énergies renouvelables); — entrée en vigueur du décret royal 1183/2020 (raccordement des énergies renouvelables au réseau électrique). Étape nº 2: D'ici au 2e trimestre 2021, entrée en vigueur de la loi sur le changement climatique et la transition énergétique. Étape nº 3: d'ici au 4e trimestre 2023, — capacité supplémentaire de production d'énergie à partir de sources renouvelables (au moins 6 000 MW), capacité cumulée supplémentaire de production d'énergie renouvelable installée en Espagne (au moins 6 000 MW).	Réalisation satisfaisante des jalons 102, 103, 104 et 105, ainsi que des cibles 106 et 107 (C7.R1) du PRR.
Transformation numérique de l'éducation (mesure existante du PRR – C19.I2.M289, M290, T291)	Améliorer l'accès à l'apprentissage numérique moyennant la fourniture d'appareils portables aux élèves issus de groupes vulnérables dans les établissements scolaires. Équiper les salles de classe de systèmes numériques interactifs pour permettre l'apprentissage à distance et hybride, soutenir l'élaboration ou la révision d'une stratégie numérique ainsi que la formation numérique des enseignants.	Étape nº 1: d'ici au 4e trimestre 2021, approbation d'un programme visant à doter d'outils numériques les écoles publiques ou subventionnées par l'État. Étape nº 2: d'ici au 4e trimestre 2025, — achèvement des actions en faveur de la transformation numérique de l'éducation, y compris l'élaboration ou la révision de stratégies numériques dans au moins 22 000 établissements scolaires et la formation numérique de 70 000 enseignants; fourniture d'appareils numériques connectés dans les écoles publiques ou subventionnées par l'État pour réduire la «fracture numérique» et équiper au minimum 240 000 salles de classe.	Réalisation satisfaisante des jalons 289 et 290 et de la cible 291 (C19.I2) du PRR.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Formation professionnelle en alternance (nouvelle mesure)	Promouvoir la formation en entreprise des étudiants suivant une formation professionnelle.	Étape nº 1: d'ici au 4e trimestre 2027, mener une campagne de sensibilisation touchant au moins 60 % de l'ensemble des étudiants ayant l'intention de suivre une formation professionnelle ou ayant entamé au cours des six derniers mois un programme de formation professionnelle autre qu'une formation en alternance; renforcer les capacités en matière de formation professionnelle des entreprises souhaitant accueillir des étudiants en alternance. Étape nº 2: d'ici au 4e trimestre 2028, fournir un rapport de suivi montrant qu'au moins 80 % de l'ensemble des étudiants en formation professionnelle au premier semestre 2028 ont été inscrits dans une formation professionnelle en alternance.	Étape nº 1: élaborer un rapport sur la portée et l'impact de la campagne de sensibilisation et des activités de renforcement des capacités. Étape nº 2: copie du rapport de suivi.
Déploiement du «régime 20» (Régimen 20) (nouvelle mesure)	Élaboration d'un nouveau cadre commun visant à supprimer les disparités des exigences administratives entre les communautés autonomes et les entités locales et, dans le même temps, à alléger les procédures afin de soutenir l'activité des entreprises.	Étape nº 1: d'ici au 4e trimestre 2025, approbation, lors d'une ou de plusieurs conférences (multi) sectorielles, d'une analyse d'impact sectorielle (en coopération avec les communautés autonomes et les conseils municipaux) définissant les domaines prioritaires dans lesquels une normalisation et une simplification des procédures s'imposent entre les régions et les collectivités locales. Étape nº 2: d'ici au 2e trimestre 2026, publication d'un plan stratégique pour les conférences sectorielles approuvé par une ou plusieurs conférences (multi) sectorielles, précisant les mesures annuelles, les acteurs responsables et les indicateurs de suivi, à mettre intégralement en œuvre d'ici à 2027. Étape nº 3: d'ici au 4e trimestre 2027, publication d'un rapport de suivi de la mise en œuvre du plan stratégique, incluant des mesures correctives en cas d'écart par rapport au plan. Le rapport devrait également évaluer l'incidence des mesures déjà mises en œuvre au cours des années précédentes.	Étape nº 1: lien vers la publication de l'analyse d'impact sectorielle approuvée par la ou les conférences (multi)sectorielles. Étape nº 2: lien vers la publication du plan stratégique approuvé par la ou les conférences (multi)sectorielles. Étape nº 3: lien vers la version publiée du rapport.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Facturation électronique (nouvelle mesure)	Développement du système obligatoire de facturation électronique B2B. Mise en place d'un système de facturation électronique B2B plus sûr et plus efficace afin de raccourcir le délai moyen de paiement et de limiter la fraude fiscale.	Étape nº 1: d'ici au 4e trimestre 2026, entrée en vigueur d'un décret royal fixant les critères techniques et les exigences en matière d'information du système. Étape nº 2: d'ici au 1er trimestre 2027, mise en place d'une plateforme de facturation électronique, gérée par l'administration fiscale, qui fournira un service de base gratuit à toutes les entreprises et tous les professionnels souhaitant l'utiliser.	Étape nº 1: entrée en vigueur du décret royal. Étape nº 2: copie de l'«acta de recepción» de la plateforme de facturation électronique.
Mesures visant à améliorer la **gestion des invalidités temporaires** (nouvelle mesure)	Améliorer la gestion des prestations pour des incapacités temporaires découlant de risques communs afin de réduire les dépenses qu'elles engendrent pour toutes les administrations publiques	Étape nº 1: d'ici au 4e trimestre 2025, signature et entrée en vigueur d'accords de partenariat entre les ministères de la santé des communautés autonomes, les mutuelles et la sécurité sociale.	Étape nº 1: signature et entrée en vigueur des accords de partenariat.
Simplification du système d'**homologation des diplômes** (nouvelle mesure)	Faciliter la reconnaissance des qualifications et compétences professionnelles (en accordant une attention particulière à l'enseignement universitaire) de la population née à l'étranger, afin d'accroître sa productivité et sa contribution à la croissance économique.	Étape nº 1: d'ici au 4e trimestre 2025, entrée en vigueur d'une législation détaillant les procédures rationalisées de reconnaissance des qualifications de la population née à l'étranger. Étape nº 2 (d'ici au 4e trimestre 2028): évaluation de suivi de la mise en œuvre de la réforme. Le rapport devrait comprendre des indicateurs clés, tels que le nombre total de demandes traitées dans le cadre du système simplifié et le délai moyen de traitement des demandes d'homologation.	Étape nº 1: entrée en vigueur de la législation facilitant la reconnaissance des qualifications professionnelles de la population née à l'étranger. Étape nº 2: publication du rapport d'évaluation.
Réforme du système des **visas de travail et de recherche d'emploi** (nouvelle mesure)	Faciliter l'entrée régulière de migrants en situation de travail et de recherche d'emploi, dans le but d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre migrante	Étape nº 1: d'ici au 4e trimestre 2024, entrée en vigueur d'un décret royal régissant l'octroi aux migrants de visas de travail et pour la recherche d'emploi.	Étape nº 1: entrée en vigueur d'un décret royal régissant l'octroi aux migrants de visas de travail et pour la recherche d'emploi.

	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Projet Vienne (nouvelle mesure)	Accroître l'offre de logements abordables.	Étape nº 1: d'ici au 4e trimestre 2025, lancement d'appels d'offres pour l'adjudication de terrains publics à des promoteurs privés en vue d'y construire des unités de logement abordables. Étape nº 2: d'ici au 2e trimestre 2026, évaluation de suivi de la mise en œuvre de la réforme. Le rapport devra décrire l'évolution et l'incidence du projet et comprendre des indicateurs clés, tels que les logements planifiés et le nombre total de lots de terrains publics cédés à des promoteurs privés.	Étape nº 1: lien vers les appels d'offres publiés. Étape nº 2: publication du rapport d'évaluation.
Entrée en vigueur de la modification de la loi 14/2011 sur la science, la technologie et l'innovation (mesure existante du PRR – C17.R1.254)	Renforcer le cadre réglementaire du secteur de la science, de la technologie et de l'innovation, afin d'améliorer la gouvernance et la coordination du secteur, de rendre attrayante les carrières scientifiques et d'améliorer le transfert des connaissances de la recherche vers des applications (produits/services) présentant une utilité sociale.	Étape nº 1: d'ici au 2e trimestre 2022, entrée en vigueur de la modification de la loi sur la science, la technologie et l'innovation visant à améliorer la coordination, entre les différents niveaux de gouvernement, des politiques en matière de science, de recherche et d'innovation, à améliorer la gouvernance et la coordination du système espagnol de technologie et d'innovation scientifiques, à instaurer une nouvelle carrière scientifique et à améliorer le transfert des connaissances.	Étape nº 1: réalisation satisfaisante du jalon 254 du PRR (C17.R1).