



Bruxelles, le 30 juin 2023
(OR. en)

11139/23

ECOFIN 664
UEM 198
SOC 490
EMPL 341
COMPET 685
ENV 764
EDUC 277
RECH 309
ENER 400
JAI 910
GENDER 141
ANTIDISCRIM 135
JEUN 179
SAN 416

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	9830/1/23 REV 1
N° doc. Cion:	COM(2023) 609 final
Objet:	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

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la recommandation COM(2023) 609 final de la Commission, tel qu'il a été examiné par le Conseil et le Conseil européen.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

**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**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², 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,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

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 Conseil³, qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après dénommée "facilité"), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité 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'Union. Conformément aux priorités du Semestre européen, la facilité contribue à une reprise économique inclusive et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et porteurs de croissance, notamment de réformes et d'investissements visant à promouvoir les transitions écologique et numérique et à rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité a été actualisée le 30 juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

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

- (2) Le 22 novembre 2022, la Commission a adopté l'examen annuel 2023 de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2023 pour la coordination des politiques économiques. Le 23 mars 2023, le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel sur la croissance durable pour 2023, qui s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 22 novembre 2022, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport 2023 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Espagne est mentionnée parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a aussi adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2023 de l'Espagne. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi pour 2023, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro⁴ (ci-après dénommée "recommandation pour la zone euro de 2023") le 16 mai 2023 et le rapport conjoint sur l'emploi le 13 mars 2023.
- (3) Bien que les économies de l'Union fassent preuve d'une résilience remarquable, le contexte géopolitique continue d'avoir une incidence négative. Alors que l'Union se tient résolument aux côtés de l'Ukraine, sa politique économique et sociale est axée sur l'atténuation des effets négatifs des chocs énergétiques à court terme, à la fois sur les ménages et les entreprises vulnérables, et sur la poursuite des efforts visant à réaliser les transitions écologique et numérique, à soutenir une croissance durable et inclusive, à préserver la stabilité macroéconomique et à accroître la résilience à moyen terme. Elle met également fortement l'accent sur le renforcement de la compétitivité et de la productivité de l'Union.

⁴ Recommandation du Conseil du 16 mai 2023 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 180 du 23.5.2023, p. 1).

- (4) Le 1^{er} février 2023, la Commission a publié une communication intitulée "*Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette*" (ci-après dénommé "plan industriel du pacte vert") visant à accroître la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'Union et à soutenir la transition rapide vers la neutralité climatique. Le plan complète les efforts actuellement déployés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et de REPowerEU. Il vise également à créer un environnement plus favorable à l'accroissement des capacités de l'Union en ce qui concerne le développement des technologies et la fabrication des produits à zéro émission nette qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux de l'Union en matière de climat, ainsi qu'à garantir l'accès aux matières premières critiques nécessaires, y compris en diversifiant les sources d'approvisionnement, en exploitant adéquatement les ressources géologiques dans les États membres et en développant au maximum le recyclage des matières premières. Le plan industriel du pacte vert est fondé sur quatre piliers: un environnement réglementaire prévisible et simplifié, un accès plus rapide au financement, le renforcement des compétences et des échanges commerciaux ouverts pour des chaînes d'approvisionnement résilientes. Le 16 mars 2023, la Commission a publié une autre communication intitulée "*La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030*", qui s'articule autour de neuf facteurs qui se renforcent mutuellement dans l'objectif d'œuvrer à la mise en place d'un cadre réglementaire propice à la croissance. La communication fixe des priorités visant à veiller activement à garantir la mise en œuvre d'améliorations structurelles, la réalisation d'investissements bien ciblés et l'adoption de mesures réglementaires pour la compétitivité à long terme de l'Union et de ses États membres. Les recommandations ci-après contribuent à atteindre ces priorités.

- (5) En 2023, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques continue d'évoluer parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La mise en œuvre intégrale des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises ces dernières années. Les recommandations par pays pour 2019, 2020 et 2022 restent tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241.
- (6) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil⁵ (ci-après dénommé "règlement REPowerEU"), qui a été adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement et rapidement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cela contribuera à la sécurité énergétique et à la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'Union, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. Le règlement REPowerEU permet aux États membres d'ajouter un nouveau chapitre REPowerEU à leur plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs de REPowerEU. Ces réformes et investissements contribueront également à renforcer la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'Union, comme indiqué dans le plan industriel du pacte vert, et à répondre aux recommandations par pays en matière d'énergie adressées aux États membres en 2022 et, le cas échéant, en 2023. Le règlement REPowerEU introduit une nouvelle catégorie de soutien financier non remboursable, mis à la disposition des États membres pour financer de nouvelles réformes et de nouveaux investissements dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience.

⁵ 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) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1).

(7) Le 8 mars 2023, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations en matière de politique budgétaire pour 2024 (ci-après dénommée "communication du 8 mars 2023"). Celle-ci vise à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques. La Commission a rappelé que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance serait désactivée à la fin de 2023. Elle a appelé à des politiques budgétaires, en 2023 et 2024, qui visent à garantir la soutenabilité de la dette à moyen terme et à augmenter durablement la croissance potentielle et a invité les États membres à exposer, dans leurs programmes de stabilité et de convergence pour 2023, de quelle manière leurs plans budgétaires garantiront le respect de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) fixée par le traité et garantiront une réduction plausible et continue de leur dette ou le maintien de leur dette à des niveaux prudents à moyen terme. La Commission a également invité les États membres à supprimer progressivement les mesures budgétaires nationales prises pour protéger les ménages et les entreprises face au choc sur les prix de l'énergie, à commencer par les moins ciblées. Elle a indiqué que, si une prolongation des mesures de soutien devait être nécessaire en raison d'un regain des pressions sur les prix de l'énergie, les États membres devraient mieux cibler ces mesures vers les ménages et les entreprises vulnérables. La Commission a indiqué que les recommandations budgétaires seraient quantifiées et différenciées. En outre, comme elle le propose dans sa communication du 9 novembre 2022 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, les recommandations budgétaires seraient formulées sur la base des dépenses primaires nettes. Elle a recommandé que tous les États membres continuent à protéger les investissements financés au niveau national et à veiller à l'utilisation efficace des fonds octroyés au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, notamment au regard des objectifs relatifs aux transitions écologique et numérique et des objectifs en matière de résilience. La Commission a indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'engager, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions légales en vigueur.

- (8) Le 26 avril 2023, la Commission a présenté des propositions législatives destinées à mettre en œuvre une réforme globale des règles de gouvernance économique de l'Union. L'objectif central de ces propositions est de renforcer la soutenabilité de la dette publique et de promouvoir une croissance durable et inclusive dans tous les États membres au moyen de réformes et d'investissements. Dans ses propositions, la Commission recherche une adhésion plus forte au niveau national, une simplification du cadre et une orientation vers une approche plus ciblée à moyen terme, combinée à une exécution efficace et plus cohérente. Conformément aux conclusions du Conseil du 14 mars 2023 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, l'objectif est de conclure les travaux législatifs en 2023.
- (9) 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, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Espagne⁶. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que l'Espagne a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

⁶ ST 10150/21 INIT; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2; ST 10150/21 COR 1.

- (10) Le 28 avril 2023, l'Espagne a présenté son programme national de réforme pour 2023 et son programme de stabilité pour 2023, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2023 tient également compte des rapports semestriels de l'Espagne sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.
- (11) Le 24 mai 2023, la Commission a publié le rapport 2023 pour l'Espagne. 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 2022 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 par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent. 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'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

(12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011 pour l'Espagne et publié ses résultats le 24 mai 2023. La Commission a conclu que l'Espagne connaissait des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, les vulnérabilités liées à une dette privée, publique et extérieure élevée, dont l'incidence dépasse les frontières nationales, diminuent, mais restent présentes. La dette extérieure, et en particulier les ratios de la dette privée, ont baissé au cours des années 2010 et, après une interruption temporaire en 2020, ont recommencé à diminuer en 2021 et cette tendance devrait se poursuivre grâce à la croissance économique. Ils demeurent toutefois à des niveaux encore élevés. La position extérieure a bénéficié d'un excédent de la balance courante au cours des dix dernières années, même s'il s'est réduit plus récemment en raison de l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur les exportations touristiques et de la hausse des prix de l'énergie en 2022. La dette publique reste élevée. En 2022, elle a repris la trajectoire baissière qui a entraîné des améliorations avant la pandémie de COVID-19 sous l'effet d'une forte croissance du PIB nominal, mais reste supérieure aux niveaux observés avant la pandémie de COVID-19. À un rythme plus modéré, il est prévu que cette réduction se poursuive en 2023 et 2024, en s'appuyant sur les mesures prises dans le plan pour la reprise et la résilience. Le système financier a fait preuve de résilience face aux chocs récents induits par la pandémie de COVID-19 et la crise énergétique. Le chômage a de nouveau diminué, mais il reste élevé et des poches de vulnérabilité subsistent, notamment le chômage de longue durée et le chômage des jeunes, très élevés. Les risques potentiels pesant sur la poursuite de la réduction des vulnérabilités sont principalement liés à l'incidence du durcissement des conditions de financement sur la situation financière des ménages et des entreprises ainsi que sur la viabilité à moyen et long terme de la dette publique compte tenu des conditions actuelles du marché et du vieillissement de la population. Les progrès ont été favorables et la poursuite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience devrait entraîner de nouvelles améliorations.

- (13) Sur la base des données validées par Eurostat, le déficit public de l'Espagne est passé de 6,9 % du PIB en 2021 à 4,8 % en 2022, tandis que la dette des administrations publiques a été ramenée de 118,3 % du PIB à la fin de 2021 à 113,2 % à la fin de 2022. Le 24 mai 2023, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport examinait la situation budgétaire de l'Espagne, dont le déficit public a dépassé en 2022 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Ce rapport a conclu que le critère du déficit n'était pas rempli. Conformément à la communication du 8 mars 2023, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2023. La Commission a ensuite indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'ouvrir, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit, sur la base des données réelles pour 2023. L'Espagne devrait en tenir compte lors de l'exécution de son budget 2023 et de l'élaboration de son projet de plan budgétaire pour 2024.
- (14) Le solde des administrations publiques a été affecté par les mesures de politique budgétaire adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. En 2022, les mesures de politique budgétaire de ce type entraînant une baisse des recettes comprenaient la réduction de la TVA sur l'électricité et le gaz, la réduction de la taxe spéciale sur l'électricité et la suspension de la taxe sur la valeur de la production d'électricité, tandis que les mesures de politique budgétaire entraînant une hausse des dépenses comprenaient le rabais généralisé de 20 centimes par litre de carburant, une aide au revenu des ménages et des industries à forte intensité énergétique, des avantages plus importants grâce aux chèques sociaux pour l'énergie et des réductions de prix pour l'utilisation des transports publics. La Commission estime le coût budgétaire net de ces mesures à 1,6 % du PIB en 2022. Dans le même temps, le coût estimé des mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la COVID-19 est tombé de 3,1 % du PIB en 2021 à 0,5 % en 2022.

- (15) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, l'Espagne⁷ utilise la facilité pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente. En outre, le Conseil a recommandé que l'Espagne préserve les investissements financés au niveau national. Le Conseil lui a également recommandé de limiter la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.
- (16) Selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire⁸ en 2022 était favorable, à - 2,5 % du PIB. Comme l'a recommandé le Conseil, l'Espagne a continué de soutenir la reprise au moyen d'investissements à financer par la facilité. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 1,1 % du PIB en 2022 (1,2 % du PIB en 2021). Les investissements financés au niveau national ont eu un effet expansionniste de 0,3 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire⁹. L'Espagne a donc préservé les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) a eu un effet expansionniste de 2,7 points de pourcentage sur l'orientation budgétaire. Cet effet expansionniste significatif tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures visant à atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (coût budgétaire net supplémentaire de 1,5 % du PIB). Dans le même temps, l'augmentation des dépenses consacrées à la consommation intermédiaire et aux transferts sociaux en nature a aussi contribué à la croissance des dépenses courantes primaires nettes. La contribution expansionniste importante des dépenses courantes financées au niveau national n'était que partiellement due aux mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. L'Espagne n'a donc pas suffisamment limité la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.

⁷ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 38).

⁸ L'orientation budgétaire est mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la Covid-19 mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme. Pour de plus amples détails, voir l'encadré 1 des tableaux statistiques budgétaires.

⁹ Les autres dépenses en capital financées au niveau national ont eu un effet restrictif de 0,3 point de pourcentage du PIB, en raison d'un retour progressif aux niveaux antérieurs à la pandémie de COVID-19.

- (17) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de stabilité pour 2023 est conforme aux prévisions du printemps 2023 de la Commission pour 2023 et plus favorable pour la suite. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 2,1 % en 2023 et de 2,4 % en 2024. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel légèrement inférieure, de 1,9 % en 2023 et de 2,0 % en 2024, principalement en raison d'une contribution attendue plus faible de la consommation privée en 2023 et en 2024, ainsi que d'une croissance plus modérée des investissements en 2024. Les perspectives plus favorables présentées dans le programme de stabilité pour 2023 reflètent également une incidence plus forte du plan pour la reprise et la résilience sur l'activité au cours de la période de prévision.
- (18) Dans son programme de stabilité pour 2023, le gouvernement annonce que le déficit public diminuera pour atteindre 3,9 % du PIB en 2023. La baisse enregistrée en 2023 reflète principalement le coût plus faible des mesures prises en réponse à la hausse des prix de l'énergie par rapport à 2022. Selon le programme de stabilité pour 2023, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer et passer de 113,2 % à la fin de 2022 à 111,9 % à la fin de 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 4,1 % du PIB pour 2023. Cela correspond aux prévisions du programme de stabilité pour 2023. Dans ses prévisions du printemps 2023, la Commission table sur un ratio de la dette publique au PIB inférieur, de 110,6 % en 2023, en raison d'un ajustement stocks-flux plus faible.

(19) Le solde des administrations publiques en 2023 devrait continuer de subir l'impact des mesures prises pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. Il s'agit de mesures prolongées au-delà de 2022, en particulier la réduction de la TVA sur l'électricité et le gaz, la réduction de la taxe spéciale sur l'électricité et la suspension de la taxe sur la valeur de la production d'électricité, une aide au revenu des ménages et des industries à forte intensité énergétique, des avantages plus importants grâce aux chèques sociaux pour l'énergie et des réductions de prix pour l'utilisation des transports publics, ainsi que de nouvelles mesures telles que le rabais de 20 centimes par litre de carburant ciblant à présent le transport routier et maritime ainsi que les secteurs de l'agriculture et de la pêche, ainsi qu'une subvention forfaitaire de 200 EUR pour les ménages à faibles revenus. Le coût de ces mesures est partiellement compensé par un prélèvement sur les bénéfices exceptionnels des grands fournisseurs d'énergie. Compte tenu de ces recettes, le coût budgétaire net des mesures de soutien est estimé à 0,6 % du PIB en 2023 dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission¹⁰. La plupart de ces mesures en 2023 ne semblent pas cibler les ménages ou les entreprises les plus vulnérables, et bon nombre d'entre elles ne préservent pas complètement le signal-prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'un renforcement de l'efficacité énergétique. En conséquence, le montant des mesures de soutien ciblées à prendre en compte dans l'évaluation du respect de la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022¹¹ est estimé dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission à 0,2 % du PIB en 2023 (contre 0,5 % du PIB en 2022). Enfin, le solde des administrations publiques en 2023 devrait bénéficier de la suppression progressive des mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la COVID-19, qui ont été estimées à 0,5 % du PIB.

¹⁰ Ce chiffre représente le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures, y compris les recettes et les dépenses courantes, ainsi que, le cas échéant, les mesures de dépenses en capital.

¹¹ 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. 70).

- (20) Dans sa recommandation du 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé 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 terme¹², compte tenu du maintien d'un 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. Dans le même temps, l'Espagne devrait être prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il a également été recommandé à l'Espagne d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la facilité et à d'autres fonds de l'Union.

¹² Sur la base des prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme (moyenne sur 10 ans) de l'Espagne est estimée à 5,5 % en termes nominaux.

(21) En 2023, selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste (- 0,3 % du PIB). Elle était expansionniste en 2022 (- 2,5 % du PIB). En 2023, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devrait avoir un effet globalement neutre de 0,2 % du PIB sur l'orientation budgétaire. Par conséquent, la croissance prévue des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. L'effet globalement neutre prévu des dépenses primaires courantes financées au niveau national est dû, en substance, à la réduction des coûts nets des mesures de soutien (ciblées et non ciblées) pour les ménages et les entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie (de 1,0 % du PIB). Les principaux moteurs de la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) sont l'augmentation des transferts sociaux, due à la réindexation des retraites sur l'inflation passée, et l'augmentation des dépenses consacrées à la consommation intermédiaire. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union devraient s'élever à 1,6 % du PIB en 2023, tandis que les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire¹³. En conséquence, l'Espagne prévoit de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité et d'autres fonds de l'Union, et devrait préserver les investissements financés au niveau national¹⁴. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, comme la politique industrielle renforcée "España 2030", le plan pour la réhabilitation des logements et la régénération urbaine ou l'impulsion donnée à la cybersécurité et à la connectivité 5G, qui sont financés par la facilité et d'autres fonds de l'Union.

¹³ D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,2 point de pourcentage du PIB.

¹⁴ Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 1,6 % du PIB en 2023, tandis que les investissements financés au niveau national ont eu un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire. D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient apporter une contribution restrictive de 0,2 point de pourcentage du PIB.

- (22) Selon le programme de stabilité pour 2023, le déficit public devrait diminuer pour atteindre 3,0 % du PIB en 2024. La baisse enregistrée en 2024 reflète également la suppression progressive des mesures dans le domaine de l'énergie. Selon le programme de stabilité pour 2023, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 109,1 % à la fin de 2024. Sur la base des mesures stratégiques connues à la date limite des prévisions, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 3,3 % du PIB en 2024. Cela correspond aux prévisions du programme de stabilité pour 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission prévoient quant à elles un ratio dette publique/PIB similaire de 109,1 % à la fin de 2024.
- (23) Le programme de stabilité pour 2023 prévoit la suppression progressive des mesures de soutien dans le domaine de l'énergie en 2024, à l'exception du prélèvement sur les bénéfices exceptionnels pour les entreprises du secteur de l'énergie. La Commission suppose également que la quasi-totalité des mesures de soutien dans le domaine de l'énergie seront progressivement supprimées en 2024 (recettes nettes de 0,1 % du PIB en 2024). Ces estimations reposent sur l'hypothèse d'une absence de nouvelle hausse des prix de l'énergie.
- (24) Le règlement (CE) n° 1466/97 préconise une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel de 0,5 % du PIB, à titre de référence, pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme¹⁵. Compte tenu des considérations de viabilité budgétaire et de la nécessité de ramener le déficit sous la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, une amélioration du solde structurel d'au moins 0,7 % du PIB pour 2024 serait appropriée, selon la Commission. Pour garantir cette amélioration, et conformément à la méthode de la Commission, la croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national¹⁶ en 2024 ne devrait pas dépasser 2,6 %, ce dont tient compte la présente recommandation. Dans le même temps, les mesures de soutien à l'énergie encore en place (actuellement estimées par la Commission à 0,6 % du PIB pour 2023) devraient être progressivement supprimées, si l'évolution du marché de l'énergie le permet et en commençant par les mesures les moins ciblées, et les économies correspondantes devraient servir à réduire le déficit public.

¹⁵ L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 prévoit également un ajustement de plus de 0,5 % du PIB pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques plus importants liés à la soutenabilité de leur dette.

¹⁶ Les dépenses primaires nettes sont définies comme des dépenses financées au niveau national, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et hors dépenses d'intérêts et dépenses conjoncturelles en matière de chômage.

- (25) Dans l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national de 1,4 % en 2024, ce qui est inférieur au taux de croissance recommandé.
- (26) Selon le programme de stabilité pour 2023, les investissements publics (à l'exclusion des investissements financés par la facilité) devraient diminuer, passant de 2,7 % du PIB en 2023 à 2,6 % du PIB en 2024. Le programme de stabilité pour 2023 fait référence aux réformes et aux investissements qui devraient contribuer à la viabilité budgétaire et à une croissance durable et inclusive. Il s'agit notamment de la mise en place d'un cadre permanent qui garantit l'amélioration de la qualité des dépenses publiques, de mesures de prévention de la fraude et de l'évasion fiscales et de lutte contre celles-ci, ainsi que de la réforme du système fiscal afin de le rendre plus inclusif, plus durable et plus propice à favoriser la viabilité à moyen et à long terme des finances publiques, qui font également partie du plan pour la reprise et la résilience.
- (27) Le programme de stabilité pour 2023 définit une trajectoire budgétaire à moyen terme jusqu'en 2026. Selon le programme de stabilité pour 2023, le déficit public devrait progressivement diminuer pour atteindre 2,7 % du PIB en 2025 et 2,5 % d'ici à 2026. Il devrait donc passer sous la barre des 3 % du PIB d'ici à 2025. Selon le programme de stabilité pour 2023, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer et passer de 109,1 % à la fin de 2024 à 106,8 % d'ici à la fin de 2026.

(28) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241 et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de l'Espagne est bien avancée jusqu'à présent. L'Espagne a présenté trois demandes de paiement, correspondant à 121 jalons et cibles du plan pour la reprise et la résilience et donnant lieu à un remboursement total de 28 000 000 000 EUR. L'Espagne fait partie des États membres les plus avancés dans la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience. Le 6 juin 2023, l'Espagne a présenté une modification de son plan pour la reprise et la résilience, qui comportait de nouvelles mesures afin de multiplier sa taille par plus de deux. Cela devrait s'accompagner de la mise en place de capacités administratives suffisantes pour garantir l'absorption efficace et efficiente des fonds consacrés à la reprise et à la résilience et des autres fonds disponibles au niveau national et de l'Union. En particulier, l'Espagne bénéficiera de subventions plus élevées au titre de la facilité. Le plan révisé comprend un chapitre REPowerEU, qui sera financé en partie par des subventions supplémentaires au titre de REPowerEU. L'inclusion du nouveau chapitre REPowerEU dans le plan pour la reprise et la résilience permettra de financer des réformes et des investissements supplémentaires à l'appui des objectifs stratégiques de l'Espagne dans le domaine de l'énergie et de la transition écologique. Conformément à l'article 14, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/241, l'Espagne a également présenté sa demande à bénéficier d'un soutien supplémentaire sous forme de prêt, d'un montant de 84 000 000 000 EUR, au titre de la facilité. La participation systématique et effective 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 de garantir une large appropriation du programme d'action global.

- (29) La Commission a approuvé tous les documents de programmation de la politique de cohésion de l'Espagne en 2022. Il est essentiel de procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion en complémentarité et en synergie avec le plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour réaliser les transitions écologique et numérique, accroître la résilience économique et sociale, et parvenir à un développement territorial équilibré en Espagne.
- (30) Au-delà des défis économiques et sociaux que visent à relever le plan pour la reprise et la résilience et les programmes de la politique de cohésion, l'Espagne fait face à des défis supplémentaires liés à la transition écologique, aux interconnexions énergétiques, ainsi qu'à des logements sociaux et à des logements abordables économes en énergie.
- (31) En dépit d'une faible exposition directe aux combustibles fossiles russes, la flambée des prix de l'énergie en 2022 souligne la nécessité pour l'Espagne d'accélérer sa transition vers une énergie propre. L'Espagne progresse dans le déploiement des énergies renouvelables et est l'un des États membres dotés de la plus grande capacité installée d'énergie éolienne et solaire, avec environ 49,8 GW. Certaines améliorations au niveau des procédures d'autorisation, en particulier pour l'autoconsommation, lui ont permis de faire avancer le déploiement de ces technologies. L'Espagne est néanmoins confrontée à un important arriéré de demandes relatives aux nouvelles installations d'énergie renouvelable. Des contraintes de capacité du réseau freinent l'intégration des énergies renouvelables dans le réseau électrique. L'Espagne est l'un des pays qui a la plus grande proportion de compteurs intelligents, mais des investissements supplémentaires dans les infrastructures de réseau et le stockage seraient nécessaires pour intégrer de l'électricité renouvelable supplémentaire. Parmi les mesures visant à accélérer le déploiement des énergies renouvelables pourraient figurer la rationalisation et la numérisation des procédures d'autorisation, l'allocation plus rapide de capacités de réseau à des projets et le soutien des travaux des autorités concernant le traitement des permis, en veillant à ce que les autorités en question disposent du personnel et des compétences appropriées et en améliorant la coordination à tous les niveaux de pouvoir. Par ailleurs, le niveau d'interconnexion électrique transfrontière de l'Espagne en 2022 (5,4 %) est encore nettement inférieur aux objectifs en matière d'interconnexion pour 2020 (10 %) et 2030 (15 %).

(32) La consommation de gaz naturel de l'Espagne a chuté de 10,8 %¹⁷ au cours de la période comprise entre août 2022 et mars 2023 par rapport à la consommation moyenne de gaz au cours de la même période pour les cinq années précédentes, ce qui dépasse l'objectif de réduction de 7 % énoncé dans le règlement (UE) 2022/1369 du Conseil¹⁸. L'Espagne est encouragée à poursuivre ses efforts pour réduire temporairement la demande de gaz jusqu'au 31 mars 2024 conformément au règlement (UE) 2023/706 du Conseil¹⁹. La poursuite des investissements dans des logements économes en énergie contribuerait à remédier aux difficultés d'accessibilité des logements. La perte significative de pouvoir d'achat, la croissance soutenue des prix des loyers et les prêts hypothécaires plus élevés ont aggravé les problèmes d'accessibilité économique des logements, en particulier pour les ménages vulnérables. L'offre de logements abordables et de logements sociaux reste limitée et est nettement inférieure à la moyenne de l'Union. Le plan national actuel de l'Espagne en matière d'énergie et de climat prévoit de parvenir à 1,2 million de rénovations des bâtiments résidentiels d'ici à 2030, le plan pour la reprise et la résilience couvrant environ un tiers de celles-ci. Le déploiement de logements supplémentaires économes en énergie dans des zones connaissant des pénuries marquées et des tensions sur le marché, notamment grâce à la rénovation et à l'électrification, peut contribuer à modérer la consommation d'énergie et à mettre en œuvre la transition écologique, ainsi qu'à aider les ménages vulnérables plus exposés à la pauvreté énergétique. Une offre de logements locatifs sociaux et abordables bien ciblée, en coopération avec le secteur privé, peut contribuer à limiter l'incidence budgétaire.

¹⁷ Cette baisse de 10,8 % inclut le gaz consommé pour produire en Espagne de l'électricité exportée vers un État membre voisin.

¹⁸ L'Espagne s'est vu accorder une dérogation, son objectif est donc de 7 % au lieu de 15 % dans les situations de réduction obligatoire de la demande en cas d'alerte de l'Union conformément à l'article 5, paragraphe 7, du règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz (JO L 206 du 8.8.2022, p. 1).

¹⁹ Règlement (UE) 2023/706 du Conseil du 30 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2022/1369 en ce qui concerne la prolongation de la période de réduction de la demande pour les mesures de réduction de la demande de gaz et le renforcement de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre de ces mesures et du suivi de cette mise en œuvre (JO L 93 du 31.3.2023, p. 1).

- (33) Le secteur des transports reste fortement tributaire du mazout. Il est responsable d'une grande partie des émissions de gaz à effet de serre et contribue aussi à la pollution atmosphérique, qui est supérieure à la moyenne de l'Union. Le manque d'infrastructures et d'accès aux transports publics reste préoccupant dans les zones rurales. Le déploiement de l'électromobilité est sous-développé pour ce qui est tant de l'offre que de la demande. L'achèvement du réseau central ferroviaire à grande vitesse, y compris transfrontière, d'ici à 2030 accélérera la transition vers la neutralité climatique et rendra les transports moins dépendants des combustibles fossiles. Les mesures relevant du plan pour la reprise et la résilience sont susceptibles de transformer les transports urbains et métropolitains et de renforcer le réseau transeuropéen de transport, en contribuant à introduire la numérisation et les nouvelles technologies dans le secteur.
- (34) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans les secteurs et les professions clés pour la transition écologique, y compris l'industrie manufacturière, le déploiement et l'entretien des technologies à zéro émission nette, créent des goulets d'étranglement dans la transition vers une économie à zéro émission nette. Des systèmes d'éducation et de formation de qualité qui répondent à l'évolution des besoins du marché du travail et des mesures ciblées de perfectionnement et de reconversion professionnels sont essentiels pour réduire les pénuries de compétences et promouvoir l'inclusion et la réaffectation de la main-d'œuvre. Afin de débloquer le potentiel de main-d'œuvre inexploitée, ces mesures doivent être accessibles, notamment pour les particuliers, ainsi que pour les secteurs et les régions les plus touchés par la transition écologique. En 2022, des pénuries de main-d'œuvre ont été signalées en Espagne pour plusieurs professions exigeant des compétences ou des connaissances spécifiques pour la transition écologique, telles que celle de technicien en électronique.
- (35) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2023, et son avis²⁰ est exprimé dans la recommandation figurant au point 1.

²⁰ Tel qu'il est prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

- (36) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour i) préserver la soutenabilité de la dette et s'abstenir de soutenir de manière généralisée la demande globale en 2023, mieux cibler les mesures budgétaires prises pour atténuer l'impact des prix élevés de l'énergie et réfléchir à des moyens appropriés de mettre fin au soutien à mesure que les pressions sur les prix de l'énergie s'atténuent; ii) soutenir un niveau élevé d'investissements publics et promouvoir les investissements privés pour soutenir les transitions écologique et numérique; iii) favoriser une évolution des salaires qui atténue la perte de pouvoir d'achat tout en limitant les effets de second tour sur l'inflation, continuer à améliorer les politiques actives du marché du travail et remédier aux pénuries de compétences; iv) améliorer l'environnement des entreprises et veiller à ce que le soutien énergétique aux entreprises soit économiquement efficient, temporaire et ciblé sur des entreprises viables et à ce qu'il préserve les incitations à la transition écologique; et v) préserver la stabilité macrofinancière et suivre les risques tout en poursuivant les travaux sur l'achèvement de l'union bancaire. En ce qui concerne l'Espagne, les recommandations (1), (2) et (3) contribuent à la mise en œuvre des première, deuxième et troisième recommandations énoncées dans la recommandation pour la zone euro de 2023.
- (37) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de son évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2023 et le programme de stabilité pour 2023. Ses recommandations figurant au point 1 ci-dessous correspondent à ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Les actions mentionnées dans la recommandation (1) contribuent à remédier aux vulnérabilités liées à une dette publique élevée. La recommandation (2) contribue à la mise en œuvre de la recommandation (1). Les actions mentionnées dans la recommandation (1) contribuent à la fois à corriger les déséquilibres et à mettre en œuvre les recommandations énoncées dans la recommandation pour la zone euro de 2023, conformément au considérant 36,

RECOMMANDE que l'Espagne s'attache, en 2023 et 2024:

1. 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 en 2024. 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, à faire en sorte que de telles mesures de soutien ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient financièrement abordables et préservent les incitations aux économies d'énergie;

à mener une politique budgétaire prudente, notamment en limitant l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national à 2,6 %²¹ tout au plus en 2024;

à préserver les investissements publics financés au niveau national et à veiller à l'absorption efficace des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique;

pour la période postérieure à 2024, à continuer de mener une stratégie budgétaire à moyen terme en faveur d'un assainissement progressif et durable, combinée à des investissements et à des réformes propices à une croissance durable plus élevée, afin de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente;
2. à maintenir la dynamique dans la mise en œuvre continue de son plan pour la reprise et la résilience et, à la suite de la présentation récente de l'addendum, y compris le chapitre REPowerEU et la demande de prêt supplémentaire, à rapidement commencer la mise en œuvre des mesures connexes; à veiller à maintenir des capacités administratives suffisantes compte tenu de l'augmentation prévue de l'ampleur du plan pour la reprise et la résilience; à procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion, en étroite complémentarité et synergie avec le plan pour la reprise et la résilience;

²¹ Ce qui, selon les estimations, correspond à une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel d'au moins 0,7 % du PIB pour 2024, comme indiqué au considérant 24.

3. à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles; à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, notamment en rationalisant et en numérisant davantage les procédures d'autorisation, en soutenant les travaux des autorités chargées de délivrer les autorisations, en améliorant l'accès au réseau et en investissant dans le stockage de l'énergie, le transport et la distribution d'électricité, ainsi que les interconnexions électriques transfrontières; à accroître la disponibilité de logements sociaux et de logements abordables économes en énergie, notamment grâce à la rénovation, à accélérer l'électrification des bâtiments et la pénétration de l'électromobilité; à intensifier les efforts visant à fournir et à acquérir les aptitudes et les compétences nécessaires à la transition écologique.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président / La présidente
