



Bruxelles, le 13 juin 2022
(OR. fr, en)

9754/22

ECOFIN 545
UEM 149
SOC 340
EMPL 222
COMPET 443
ENV 540
EDUC 213
RECH 336
ENER 251
JAI 806
GENDER 85
ANTIDISCRIM 65
JEUN 96
SAN 340

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9408/22 - COM(2022) 610 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2022

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la proposition COM(2022) 610 final de la Commission, tel que revu et approuvé par différents comités du Conseil.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (CE) 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,

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 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

- (1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil³ établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier les transitions écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la soutenabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience sera actualisée en 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 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de l'engagement social de Porto signé le 7 mai 2021, consistant à poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Espagne est mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, ainsi qu'une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro⁴ (ci-après dénommée "recommandation pour la zone euro de 2022") le 5 avril 2022 et le rapport conjoint sur l'emploi le 14 mars 2022.

⁴ Recommandation du Conseil du 5 avril 2022 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 153 du 7.4.2022, p. 1).

- (3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, entre autres, par la hausse des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des matières premières, ainsi que par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse en particulier lourdement sur les ménages les plus vulnérables exposés à la précarité énergétique ou au risque de précarité énergétique, ainsi que sur les entreprises les plus vulnérables aux augmentations des prix de l'énergie. L'Union connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Les répercussions économiques de la guerre d'agression menée par la Russie ont pesé de manière asymétrique sur les États membres. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive 2001/55/CE du Conseil⁵ a été activée pour la première fois par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil⁶, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'Union et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.

⁵ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

⁶ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

- (4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la 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 lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre européen. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus de toutes autres recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation desdits plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés.
- (5) La clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance est active depuis mars 2020. Dans sa communication du 3 mars 2021 intitulée "Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire", la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Un climat d'incertitude accrue et des risques élevés de dégradation des perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, de hausses des prix de l'énergie sans précédent et de la poursuite de la désorganisation de la chaîne d'approvisionnement justifient la prorogation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2023.

- (6) Selon l'approche exposée dans la recommandation du Conseil du 18 juin 2021⁷ contenant un avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2021, la meilleure mesure de l'orientation budgétaire globale est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme⁸. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national⁹ (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

⁷ 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 Les estimations concernant l'orientation budgétaire et ses composantes dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent les prévisions du printemps 2022 de la Commission. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

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

- (7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations générales pour la conduite de la politique budgétaire en 2023 (ci-après dénommées "orientations budgétaires"), visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et, ce faisant, à renforcer la coordination des politiques. La Commission a relevé que, sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020–2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique, semblerait approprié en 2023. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des éventuelles retombées transnationales. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leur programme de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à ajuster ses orientations en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.

- (8) En ce qui concerne les orientations budgétaires, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, du climat d'incertitude accrue et d'autres risques de dégradation, ainsi que de l'inflation plus élevée par rapport aux prévisions de l'hiver 2022 de la Commission. Au vu de ces considérations, la réponse budgétaire doit accroître les investissements publics dans les transitions écologique et numérique et la sécurité énergétique, et soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'atténuer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes résultant d'effets de second tour, par des mesures ciblées et temporaires. La politique budgétaire doit rester flexible pour pouvoir s'adapter à l'évolution rapide des circonstances, y compris les défis liés à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en ce qui concerne la défense et la sécurité, et elle doit être différenciée entre les États membres en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris au regard de leur exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.
- (9) Le 30 avril 2021, l'Espagne a présenté à la Commission son plan national de relance et de résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de l'Espagne¹⁰. 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, énonçant que l'Espagne a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

¹⁰ ST 10150/21 INIT et ST 10150/21 ADD 1 REV 2.

- (10) Le 30 avril 2022, l'Espagne a présenté son programme national de réforme pour 2022 et, le 29 avril 2022, son programme de stabilité pour 2022, conformément au délai fixé à l'article 4 du règlement (CE) 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 2022 tient également compte des rapports semestriels de l'Espagne sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience.
- (11) La Commission a publié le rapport 2022 pour l'Espagne le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par l'Espagne dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021, et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par l'Espagne, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par l'Espagne dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès accomplis 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 23 mai 2022. La Commission a conclu que l'Espagne connaissait des déséquilibres. En particulier, les vulnérabilités sont liées à une dette extérieure, publique et privée élevée, dans un contexte de chômage élevé, et leur incidence dépasse les frontières nationales.

- (13) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport examinait la situation budgétaire de l'Espagne, dont le déficit public a dépassé en 2021 la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) prévue par le traité. Le rapport concluait que le critère du déficit n'était pas rempli. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022 et elle réévaluera la nécessité de proposer l'ouverture de telles procédures à l'automne 2022.
- (14) Dans sa recommandation du 20 juillet 2020¹¹, le Conseil a recommandé à l'Espagne de prendre, en 2020 et 2021 toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également recommandé à l'Espagne, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. En 2021, selon les données validées par Eurostat, le déficit public de l'Espagne est tombé de 10,3 % du PIB en 2020 à 6,9 %. La réponse en matière de politique budgétaire apportée par l'Espagne a favorisé la reprise économique en 2021, tandis que la part du PIB consacrée aux mesures d'urgence temporaires a diminué, passant de 3,9 % en 2020 à 2,8 % en 2021. Les mesures prises par l'Espagne en 2021 étaient conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 ont été, pour la plupart, temporaires ou accompagnées de mesures de compensation. Dans le même temps, certaines des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement au cours de la période 2020–2021 n'ont été ni temporaires ni accompagnées de mesures de compensation; il s'agit principalement de transferts courants vers les régions, destinés à couvrir de nouveaux besoins en soins de santé. D'après les données validées par Eurostat, la dette publique a reculé, passant de 120,0 % du PIB en 2020 à 118,4 % du PIB en 2021.

¹¹ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 54).

(15) Le scénario macroéconomique sous-tendant les prévisions budgétaires contenues dans le programme de stabilité pour 2022 est réaliste. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 4,3 % en 2022 et de 3,5 % en 2023. En comparaison, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, le PIB réel devrait augmenter de 4,0 % en 2022 et de 3,4 % en 2023. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement annonce que le déficit nominal diminuera pour atteindre 5,0 % du PIB en 2022 et 3,9 % du PIB en 2023. La diminution prévue en 2022 reflète principalement la forte progression de l'activité économique, l'augmentation des recettes fiscales et la levée de la plupart des mesures d'urgence. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour atteindre 115,2 % en 2022, puis fléchir à 112,4 % en 2023. Sur la base des mesures des pouvoirs publics connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent, pour 2022 et 2023, un déficit public de respectivement 4,9 % et 4,4 % du PIB. Cela correspond aux prévisions du programme de stabilité pour 2022. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent un ratio de la dette publique au PIB similaire, de 115,1 % en 2022 et de 113,7 % en 2023. La différence s'explique en partie par un déficit primaire plus élevé selon les prévisions pour 2023. Selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance de la production potentielle à moyen terme (moyenne sur dix ans) est estimée à 0,8 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle de l'Espagne.

(16) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que les mesures d'urgence temporaires devraient passer de 2,8 % du PIB en 2021 à 0,4 % du PIB en 2022. Le déficit public subit l'effet des mesures prises pour lutter contre les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie, mesures qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimées à 0,4 % du PIB en 2022 et à 0,0 % du PIB en 2023¹². Ces mesures prévoient principalement des transferts sociaux en faveur des ménages, des allègements des impôts indirects sur la consommation d'énergie, des subventions à la production d'énergie et des transferts en faveur des activités touchées. Ces mesures ont été annoncées comme temporaires. Toutefois, dans le cas où les prix de l'énergie resteraient élevés en 2023, certaines de ces mesures pourraient être maintenues. Certaines de ces mesures ne sont pas ciblées, en particulier la suspension de la taxe sur la production d'énergie ou la réduction de la taxe spéciale sur l'électricité. Le déficit public subit aussi les effets du coût lié à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, est estimé à 0,1 % du PIB en 2022 et à 0,1 % en 2023¹³.

¹² Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels des mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures liées à des dépenses d'investissement.

¹³ On présume que le nombre total de personnes déplacées en provenance d'Ukraine atteindra progressivement 6 millions dans l'Union d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la distribution réelle dans l'Union des personnes déplacées en provenance d'Ukraine à la fin de mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, qui tient compte tant des transferts d'espèces auxquels les personnes peuvent éventuellement prétendre que des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

- (17) Dans sa recommandation du 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, l'Espagne utilise la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente. Elle devrait en outre préserver les investissements financés au niveau national. Le Conseil a également recommandé à l'Espagne de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la soutenabilité à moyen terme des finances publiques et, dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance.

(18) En 2022, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, et compte tenu des informations comprises dans son programme de stabilité pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste, à raison de -2,2 % du PIB¹⁴. L'Espagne prévoit de continuer à soutenir la reprise en utilisant la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, comme le recommande le Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,9 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,4 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire en 2022¹⁵. Par conséquent, l'Espagne prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,2 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste significatif comprend l'incidence supplémentaire des mesures destinées à faire face aux incidences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,3 % du PIB), ainsi que les coûts exposés pour offrir une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine (0,1 % du PIB), tandis que la hausse des prix à la consommation, supérieure au déflateur du PIB, devrait influencer sur l'effet expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national en 2022 en augmentant les dépenses de consommation publique de biens et services. D'après les prévisions de la Commission, ces mesures ne sont pas entièrement contrebalancées par des mesures de compensation.

¹⁴ Un signe négatif de l'indicateur correspond à un excédent de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.

¹⁵ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,3 point de pourcentage du PIB, en raison d'un retour progressif aux niveaux antérieurs à la pandémie.

- (19) En 2023, l'orientation budgétaire est estimée, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à 0,0 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées¹⁶. Selon les projections, l'Espagne devrait continuer à utiliser les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait rester stable en 2023 par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire en 2023¹⁷. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet globalement neutre de +0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cela inclut l'incidence de la suppression progressive des mesures destinées à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,4 % du PIB).
- (20) Selon le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait diminuer progressivement pour atteindre 3,3 % du PIB en 2024 et 2,9 % du PIB en 2025. En conséquence, le déficit public devrait passer sous les 3 % du PIB d'ici à 2025. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer d'ici à 2025; il devrait ainsi baisser à 110,8 % en 2024, puis fléchir encore à 109,7 % en 2025. D'après l'analyse de la Commission, les risques pour la soutenabilité de la dette semblent élevés à moyen terme.

¹⁶ Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

¹⁷ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

(21) 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, assorti d'un calendrier indicatif pour la mise en œuvre, qui doit être achevée d'ici le 31 août 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à l'Espagne par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan pour la reprise et la résilience. En particulier, le plan pour la reprise et la résilience devrait contribuer à une prise en compte substantielle des recommandations par pays invitant à promouvoir les investissements publics et privés afin de favoriser la reprise. Ce faisant, il devrait tenir compte des recommandations par pays concernant les investissements dans l'innovation et la transition numérique et écologique du pays. Le plan pour la reprise et la résilience comprend également des mesures visant à réduire la proportion élevée de contrats temporaires dans les secteurs privé et public et à renforcer les politiques actives du marché du travail. Le plan pour la reprise et la résilience devrait contribuer à remédier à la fragmentation actuelle de l'assistance-chômage, qui a engendré des lacunes. Il devrait également contribuer à la mise à disposition de compétences et de qualifications adaptées au marché du travail, qui devraient accompagner la transition écologique et numérique de l'Espagne. Le plan pour la reprise et la résilience offre la possibilité de stimuler considérablement l'accès à l'apprentissage au moyen d'investissements dans les équipements et les compétences, mais également grâce au développement des cours en ligne. Les résultats en matière d'éducation pourraient également s'améliorer grâce à des investissements effectués à diverses étapes du cycle éducatif. Les mesures prévues dans le plan pour la reprise et la résilience sont également susceptibles d'aider à la prise en compte des recommandations par pays invitant l'Espagne à améliorer la couverture et l'adéquation des dispositifs de revenu minimum et de l'aide aux familles. Le plan pour la reprise et la résilience devrait également renforcer les cadres régissant les marchés publics et contribuer à rendre l'environnement plus favorable aux entreprises. En outre, les mesures du plan pour la reprise et la résilience visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et du système fiscal pourront contribuer à la soutenabilité budgétaire.

- (22) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de l'Espagne devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en Espagne représentent 40 % de l'enveloppe totale du plan pour la reprise et la résilience, contre 28 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera l'Espagne à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes pertinentes 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 pour la reprise et la résilience, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.
- (23) L'Espagne n'a pas encore officiellement présenté l'accord de partenariat ou les autres programmes relevant de la politique de cohésion prévus par le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil¹⁸. Conformément au règlement (UE) 2021/1060, l'Espagne doit tenir compte des recommandations par pays pertinentes dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021–2027. Il s'agit là d'une condition préalable pour améliorer l'efficacité et maximiser la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence entre ces fonds de la politique de cohésion et les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir les transitions écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

¹⁸ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds "Asile, migration et intégration", au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159).

- (24) Au-delà des défis économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, l'Espagne fait face à des défis supplémentaires liés à l'accélération de la transition écologique, à la multiplication des interconnexions énergétiques, au renforcement de la disponibilité de logements sociaux et abordables économes en énergie et à la promotion de l'économie circulaire. Les actions des pouvoirs publics visant à augmenter les taux de recyclage et à promouvoir l'économie circulaire peuvent aider à limiter l'importation de biens, contribuant ainsi à améliorer les déséquilibres extérieurs. À moyen et à long terme, la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique et l'augmentation des interconnexions énergétiques peuvent également agir en faveur d'une réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et de la dette extérieure élevée.
- (25) L'Espagne gagnerait à dissocier davantage la croissance économique de l'utilisation des ressources afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux de l'Union, y compris ceux du paquet "Ajustement à l'objectif 55". À cet égard, le pays présente un taux de recyclage des déchets municipaux et un taux d'utilisation circulaire des matériaux inférieurs à la moyenne de l'Union, tandis que la part des déchets mis en décharge lui est nettement supérieure. Une coordination soutenue entre les différents niveaux de pouvoir et la réalisation d'investissements supplémentaires peuvent aider l'Espagne à respecter les obligations en matière de collecte séparée et de recyclage. La réalisation des objectifs de recyclage a été confiée en cascade aux niveaux de pouvoir inférieurs. Toutefois, les instruments visant à en garantir le respect peuvent ne pas être suffisamment efficaces. Par conséquent, des réformes supplémentaires pourraient avoir pour objet de renforcer la coordination entre les différents niveaux de pouvoir, portant notamment sur une interprétation commune des dispositions et sur la planification et l'utilisation des infrastructures de traitement des déchets. Un soutien supplémentaire de l'instrument d'appui technique, établi par le règlement (UE) 2021/240 du Parlement européen et du Conseil¹⁹, peut contribuer à la diffusion des bonnes pratiques. Des investissements supplémentaires pour renforcer la capacité de recyclage de l'Espagne pourraient se justifier, notamment pour promouvoir l'économie circulaire dans des secteurs spécifiques. De plus, l'innovation et les investissements visant à promouvoir l'économie circulaire sont essentiels pour garantir une utilisation plus rationnelle des ressources. L'Espagne souffre également d'une rareté de la ressource en eau et doit développer davantage les possibilités de réutilisation d'eau, y compris sous l'angle de l'économie circulaire.

¹⁹ Règlement (UE) 2021/240 du Parlement européen et du Conseil du 10 février 2021 établissant un instrument d'appui technique (JO L 57 du 18.2.2021, p. 1).

- (26) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union dans la déclaration de Versailles, la proposition de la Commission relative à un plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, la Commission entend recenser les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'Union en concertation avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.
- (27) Selon les données de 2020²⁰, la dépendance de l'Espagne à l'égard de la Russie est de 2 % pour le pétrole et de 10 % pour le gaz, ce qui est nettement inférieur aux moyennes de l'Union (soit respectivement 26 % et 44 %). La dépendance de l'Espagne à l'égard du charbon russe est similaire à celle du reste de l'Union (55 %), mais dans un contexte où la part des combustibles fossiles solides dans le bouquet énergétique (2,8 %) est bien en deçà de la moyenne de l'Union. Malgré une exposition limitée au pétrole et au gaz russes, la situation géopolitique actuelle et les prix élevés de l'énergie accentuent l'urgence, pour l'Espagne, d'intensifier encore ses efforts pour atteindre les objectifs relatifs aux énergies renouvelables inscrits dans son plan national en matière d'énergie et de climat. En s'appuyant sur le plan national en matière d'énergie et de climat, des mesures supplémentaires de soutien au déploiement des énergies renouvelables (mettant l'accent sur les installations décentralisées et l'autoconsommation, notamment en rationalisant encore les procédures d'autorisation et en améliorant l'accès au réseau) et des investissements complémentaires (dans le stockage, les infrastructures de réseau, l'électrification des bâtiments et des transports et l'hydrogène renouvelable) peuvent contribuer à poursuivre la décarbonation de l'économie, notamment de l'industrie, des transports et des logements, et à réduire tant la dépendance à l'égard des combustibles fossiles que l'exposition aux prix internationaux.

²⁰ Eurostat (2020), part des importations russes par rapport aux importations totales de pétrole brut, de gaz naturel et de houille. Pour la moyenne de l'Union des Vingt-sept, les importations totales sont basées sur les importations provenant de pays tiers. Pour l'Espagne, les importations totales comprennent les échanges internes à l'UE. Le pétrole brut n'inclut pas les produits pétroliers raffinés.

L'intégration effective de l'Espagne dans le marché unique de l'énergie nécessite une augmentation de ses interconnexions énergétiques. En particulier, de nouvelles interconnexions électriques avec les pays voisins pourraient favoriser une plus grande intégration de la capacité d'énergie renouvelable de la péninsule ibérique dans le marché unique de l'énergie. Des infrastructures gazières transfrontières supplémentaires adaptées à l'hydrogène pourraient contribuer encore à diversifier l'approvisionnement en gaz sur le marché intérieur de l'Union et à exploiter le potentiel à long terme de l'hydrogène renouvelable. Il est recommandé que les nouveaux investissements dans les infrastructures et les réseaux liés au gaz soient résistants à l'épreuve du temps afin de faciliter la garantie de leur viabilité à long terme au moyen d'une réaffectation ultérieure à des combustibles durables.

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

- (29) Étant donné que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et vers l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts de restructuration importants dans plusieurs secteurs, l'Espagne peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Elle peut également recourir au Fonds social européen plus, établi par le règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil²¹, pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.
- (30) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis²² est exprimé dans la recommandation figurant au point 1.
- (31) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre les recommandations énoncées dans la recommandation pour la zone euro de 2022. Pour l'Espagne, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1 et 2.

²¹ Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) n° 1296/2013 (JO L 231 du 30.6.2021, p. 21).

²² Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

(32) À la lumière du bilan de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2022 et le programme de stabilité pour 2022. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) no 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1, 2 et 4. Les recommandations 1 et 2 contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation pour la zone euro de 2022, en particulier la première et la quatrième recommandations pour la zone euro. Les politiques budgétaires mentionnées dans la recommandation 1 contribuent à remédier, entre autres, aux déséquilibres liés à un niveau de dette publique élevé. Les politiques mentionnées dans la recommandation 2 contribuent, entre autres, à la réduction de la dette publique, privée et extérieure, tandis que la mise en œuvre intégrale du plan pour la reprise et la résilience soutiendra la croissance tout en renforçant la résilience de l'économie. Les politiques mentionnées dans la recommandation 4 contribueront à remédier, entre autres, aux vulnérabilités liées à la dette externe élevée à plus long terme, dans un contexte de chômage élevé,

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

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

2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à présenter les documents de programmation de la politique de cohésion 2021–2027 en vue de finaliser les négociations avec la Commission et d'entamer ensuite leur mise en œuvre;
3. à augmenter les taux de recyclage afin d'atteindre les objectifs de l'Union, et à promouvoir l'économie circulaire en renforçant la coordination à tous les niveaux de pouvoir et en réalisant des investissements supplémentaires afin de respecter les obligations en matière de collecte séparée des déchets et de recyclage et d'accroître la réutilisation de l'eau;
4. à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles; à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, en mettant l'accent sur les installations décentralisées et l'autoconsommation, notamment en rationalisant encore les procédures d'autorisation et en améliorant l'accès au réseau; à soutenir les investissements complémentaires dans le stockage, les infrastructures de réseau, l'électrification des bâtiments et des transports et l'hydrogène renouvelable; à accroître les capacités d'interconnexion énergétique; à accroître la disponibilité de logements sociaux et abordables économes en énergie, y compris au moyen de rénovations.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président/La présidente