Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/654

10.2.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 janvier 2025

approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Danemark

(C/2025/654)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

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

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

(1) Un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale ([1]), ainsi que le règlement (CE) nº 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ([2]) et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les cadres budgétaires des États membres ([3]) constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Le cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, et une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il promeut en outre l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles.

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

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

([1]) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

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

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

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL NATIONAL À MOYEN TERME DU DANEMARK

Processus préalable à la présentation du plan

(5) Le 20 septembre 2024, le Danemark a soumis au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme.

Processus préalable à la présentation du plan

(6) Avant de présenter son plan, le Danemark a demandé des informations techniques ([5]), que la Commission a fournies le 21 juin 2024 et publiées le 20 septembre 2024 ([6]). Les informations techniques indiquent le niveau du solde primaire structurel en 2028 qui sera nécessaire pour que le déficit public reste inférieur à 3 % du PIB à moyen terme et pour que la dette publique reste inférieure à 60 % du PIB à moyen terme, en l'absence de toute mesure budgétaire supplémentaire au-delà de la période d'ajustement de 4 ans. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Les informations techniques ont été élaborées et transmises à l'État membre sur la base de deux scénarios: un scénario compatible avec la sauvegarde de la résilience du déficit ([7]), conformément à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1263, et un scénario sans cette sauvegarde. Selon les informations techniques fournies au Danemark, pour se conformer aux règles budgétaires applicables sur une période d'ajustement de 4 ans, et sur la base des hypothèses de la Commission qui étayent les orientations préalables transmises en juin 2024, le solde primaire structurel devrait s'élever à au moins - 1,4 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028, scénario sans sauvegarde de la résilience du déficit), comme indiqué dans le tableau suivant. À titre d'information, si l'on prend également en compte la sauvegarde de la résilience du déficit, le solde primaire structurel devrait atteindre au moins - 1,1 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028). La sauvegarde de la résilience du déficit n'est toutefois pas une exigence applicable au Danemark, qui bénéficie d'informations techniques.

Tableau 1: Informations techniques fournies par la Commission au Danemark

Dernière année de la période d'ajustement	2028
Valeur minimale du solde primaire structurel (en % du PIB), scénario sans sauvegarde de la résilience du déficit	- 1,4
Uniquement à titre d'information: Valeur minimale du solde primaire structurel (en % du PIB), scénario avec sauvegarde de la résilience du déficit	- 1,1

Source: calculs de la Commission

(7) Conformément à l'article 12 du règlement (UE) 2024/1263, le Danemark et la Commission ont engagé un dialogue technique en septembre 2024. Ce dialogue a porté sur la trajectoire des dépenses nettes envisagée par le Danemark et ses hypothèses sous-jacentes (en particulier la croissance potentielle et l'écart de production, ainsi que les mesures discrétionnaires, y compris les mesures ponctuelles), ainsi que sur les réformes et investissements envisagés pour relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondre aux priorités communes de l'Union en matière de transition écologique et numérique équitable, de résilience sociale et économique, de sécurité énergétique et de renforcement des capacités de défense.

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

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

([7]) La sauvegarde de la résilience du déficit établie à l'article 8 du règlement (UE) 2024/1263 prévoit que l'amélioration annuelle du solde primaire structurel est de 0,4 point de pourcentage du PIB (ou de 0,25 point de pourcentage du PIB en cas de prolongation de la période d'ajustement) jusqu'à ce que le déficit structurel soit inférieur à 1,5 % du PIB.

(8) Selon les informations fournies dans son plan, le Danemark n'a pas procédé, avant la présentation du plan, à la consultation des parties prenantes nationales (y compris les partenaires sociaux) prévue à l'article 11, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1263, conformément aux dispositions transitoires établies à l'article 36, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2024/1263.

(9) Le plan indique que les conseils économiques danois surveillent en permanence le respect des objectifs budgétaires et évaluent la viabilité de la politique budgétaire, ainsi que de la politique économique de manière plus générale, bien qu'il ne donne aucun détail sur leur contribution substantielle ni sur la manière dont ces travaux ont été pris en compte dans le plan.

(10) Le plan a été transmis au parlement national après sa présentation.

Autre processus afférent

(11) Le 21 octobre 2024, le Conseil a adressé au Danemark une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([8]).

RÉSUMÉ DU PLAN ET DE L'ÉVALUATION DE CELUI-CI PAR LA COMMISSION

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

Contexte: situation et perspectives macroéconomiques et budgétaires

(13) L'activité économique au Danemark a augmenté de 2,5 % en 2023, sous l'effet des exportations et de la consommation privée. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, l'économie devrait croître de 2,4 % en 2024, principalement sous l'effet des exportations nettes et de la consommation privée et publique. En 2025, le PIB réel devrait augmenter de 2,5 % en raison d'un nouvel élan de la consommation et de l'investissement privés et publics et de l'augmentation des stocks, qui ont des effets positifs sur la croissance. En 2026, le PIB réel devrait augmenter de 1,8 %, étant donné que les tendances positives en matière de consommation et d'investissement privés se poursuivent. Au cours de la période de prévision (2024-2026), la croissance du PIB potentiel au Danemark devrait diminuer, passant de 2,1 % à 1,7 %, sous l'effet d'une réduction de la contribution de la main-d'œuvre potentielle due à une diminution du nombre de personnes occupées. Le taux de chômage était de 5,1 % en 2023 et devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 5,8 % en 2024 ([9]) et 5,8 % en 2025 puis 5,8 % en 2026. L'inflation (déflateur du PIB) devrait augmenter, passant de - 3,8 % en 2023 à 1,6 % en 2024, avant d'atteindre 2,2 % en 2025 et 1,9 % en 2026.

(14) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, en 2023, l'excédent public du Danemark s'est élevé à 3,3 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission, il devrait atteindre 2,3 % du PIB en 2024 et diminuer encore pour s'établir à 1,5 % du PIB en 2025 puis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, à 0,9 % en 2026. Les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne incluent le projet de budget 2025 du Danemark que le gouvernement a soumis au parlement national en août 2024. La dette publique s'établissait à 33,6 % du PIB à la fin de 2023. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission, le ratio d'endettement devrait diminuer pour atteindre 31,0 % du PIB à la fin de 2024. Il devrait tomber à 29,3 % du PIB à la fin de 2025 et à 28,3 % à la fin de 2026. Les prévisions budgétaires de la Commission ne prennent pas en compte les engagements figurant dans les plans à moyen terme tant qu'ils ne sont pas étayés par des mesures concrètes, annoncées de manière crédible et suffisamment précisées.

Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan

(15) Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Danemark couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire sur quatre ans.

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

(17) Le plan comporte un engagement à respecter la trajectoire des dépenses nettes indiquée au tableau 2, correspondant à une croissance moyenne des dépenses nettes de 4,4 % au cours des années 2025 à 2028. Les informations techniques (dans l'hypothèse d'une trajectoire d'ajustement linéaire) correspondent à une croissance moyenne des dépenses nettes de 5,8 % sur la période d'ajustement (2025-2028). La trajectoire des dépenses nettes que le Danemark s'engage à suivre dans son plan devrait conduire à un solde primaire structurel de 0,5 % ([10]) du PIB à la fin

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

([9]) La hausse du taux de chômage en 2024 est principalement due à un changement de méthode de l'enquête sur les forces de travail.

([10]) Ce chiffre correspond au solde primaire structurel calculé selon la méthode commune convenue. Le solde primaire structurel déclaré par le Danemark dans son plan n'est pas directement comparable aux informations techniques, car il repose sur des hypothèses techniques et conceptuelles différentes, comme expliqué dans l'encadré 2.2 du plan.

de la période d'ajustement (2028). Cette valeur est supérieure au niveau minimal du solde primaire structurel de - 1,4 % du PIB en 2028 prévu par la Commission dans les informations techniques le 21 juin 2024 ([11]). Le plan part de l'hypothèse d'une augmentation de la croissance du PIB potentiel, qui passerait à 2,6 % en 2025 (contre 2,1 % en 2024), avant de diminuer pour passer à 0,9 % en 2028. En outre, le plan prévoit que le taux de croissance du déflateur du PIB augmentera pour s'établir en moyenne à 2,1 % par an sur la période 2025-2028 et se rapprochera de 2,0 % en 2028.

Tableau 2: Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses du plan du Danemark

	2024	2025	2026	2027	2028	Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028
Croissance des dépenses nettes (annuelle, en %)	7,2	5,0	5,7	3,8	2,9	4,4
Croissance des dépenses nettes (cumulée, à partir de l'année de référence 2023, en %)	7,2	12,6	18,9	23,5	27,1	Sans objet
Croissance du PIB potentiel (en %)	2,1	2,6	1,2	1,3	0,9	1,5
Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %)	2,0	1,7	2,6	2,0	2,0	2,1

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme du Danemark et calculs de la Commission.

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

(18) Si la trajectoire des dépenses nettes à laquelle le Danemark s'engage dans le plan et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, augmenter progressivement, passant de 32,8 % en 2024 à 35,6 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028), comme indiqué dans le tableau ci-après. Après cet ajustement, le ratio d'endettement devrait, selon le plan, augmenter encore progressivement à moyen terme (jusqu'en 2038) pour s'établir à 44,4 % du PIB en 2038.

Tableau 3: Évolution de la dette publique et du solde public dans le plan du Danemark

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dette publique (en % du PIB)	33,6	32,8	31,4	32,7	33,9	35,6	44,4
Solde public (en % du PIB)	3,3	1,9	1,0	0,4	0,3	- 0,1	- 0,8

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme du Danemark.

En conséquence, selon le plan, la dette publique se maintiendrait en dessous de la valeur de référence de 60 % du PIB du traité à moyen terme. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

([11]) Dans le scénario sans la sauvegarde de la résilience du déficit.

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

(19) Sur la base de la trajectoire des dépenses nettes et des hypothèses du plan, l'excédent public devrait diminuer progressivement au cours de la période d'ajustement, et se muer en un déficit de 0,1 % du PIB en 2028. Ainsi, selon le plan, le solde public ne dépasserait pas la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028). En outre, au cours des dix ans suivant la période d'ajustement (c'est-à-dire jusqu'en 2038), le déficit public ne dépasserait pas 3 % du PIB. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative au déficit énoncée à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Hypothèses macroéconomiques retenues dans le plan

(20) Le plan repose sur une série d'hypothèses qui s'écartent de celles que la Commission a transmises au Danemark le 21 juin 2024. En particulier, le plan contient des hypothèses différentes pour huit variables, à savoir le point de départ (solde primaire structurel en 2024), la croissance du PIB potentiel, la croissance du déflateur du PIB, la croissance du PIB réel, le taux d'intérêt nominal, le multiplicateur budgétaire, les ajustements stock-flux et les mesures ponctuelles. Une évaluation de ces différences d'hypothèses est présentée ci-dessous. Les différences entre les hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune étant considérée séparément.

— Le plan table sur le fait que le solde primaire structurel en 2024 sera inférieur aux hypothèses de la Commission. Cela contribue à ce que le plafond des dépenses, c'est-à-dire la trajectoire de croissance des dépenses nettes au cours de la période d'ajustement, soit plus faible dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. L'hypothèse moins favorable figurant dans le plan peut s'expliquer par le fait que celui-ci s'appuie sur un concept national d'écarts de production qui diffère de la méthode commune convenue et suppose une contribution cyclique plus élevée. Si l'évaluation de l'écart de production réalisée par le Danemark se distingue conceptuellement de la méthode commune, elle est, dans une certaine mesure, corroborée par d'autres estimations des tensions sur le marché du travail et des pressions sur les capacités dans l'économie. En outre, les prévisions nationales d'août 2024 reposent sur des données plus récentes, qui sont conformes à celles utilisées par la Commission pour ses prévisions de l'automne 2024. En conséquence, cette hypothèse plus stricte est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan table sur le fait que la croissance du PIB potentiel sera supérieure aux hypothèses de la Commission. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Cette hypothèse figurant dans le plan, plus favorable que celles de la Commission, peut s'expliquer par le fait que le plan s'appuie sur des estimations nationales conceptuellement différentes de celles résultant de la méthode commune convenue. Le plan repose sur une estimation nationale d'un écart de production positif en 2024, alors que la méthode commune convenue suggère un écart de production négatif. Afin de réduire l'écart de production, le plan prévoit une croissance potentielle plus élevée au cours de la période d'ajustement. Les taux de croissance du PIB potentiel plus élevés au cours de la période d'ajustement sont compensés par des taux de croissance du PIB potentiel plus faibles à la fin de l'horizon de projection. En conséquence, les estimations danoises sont plus stables que celles résultant du cadre de projection de la dette publique à moyen terme de la Commission, tandis que la croissance cumulée sur l'horizon de projection reste légèrement inférieure aux résultats de cette méthode. Par conséquent, conformément aux dispositions transitoires applicables aux premiers plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme prévues à l'article 36, paragraphe 1, point f), du règlement (UE) 2024/1263, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan table sur le fait que la croissance du déflateur du PIB sera inférieure aux hypothèses de la Commission. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus faible dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. L'hypothèse plus prudente figurant dans le plan peut s'expliquer par le fait que celui-ci s'appuie sur les prévisions nationales d'août 2024, reposant sur des données plus récentes. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan table sur le fait que les ajustements stock-flux seront en moyenne supérieurs aux hypothèses de la Commission. Cela contribue à ce que la croissance moyenne du ratio d'endettement sur la période d'ajustement soit plus forte dans le plan que selon les hypothèses de la Commission et donc, à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus faible dans le plan. L'hypothèse plus prudente figurant dans le plan peut s'expliquer par l'octroi de prêts publics à des organismes pour les logements sociaux classés en dehors du secteur des administrations publiques et par l'utilisation de données plus récentes, conformes aux prévisions nationales d'août 2024. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan table sur le fait que les mesures ponctuelles seront supérieures aux hypothèses de la Commission. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. L'hypothèse plus favorable du plan peut s'expliquer par l'utilisation par le plan de données réelles pour le remboursement de la taxe d'habitation perçue de manière excessive. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

Les autres écarts n'ont pas d'incidence significative sur la croissance moyenne des dépenses nettes par rapport aux hypothèses de la Commission. Ensemble, ils contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes soit plus faible dans le plan qu'elle ne devrait l'être selon les informations techniques. De manière générale, toutes les différences dans les hypothèses prises ensemble contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes dans le plan soit plus faible que la croissance moyenne des dépenses nettes découlant des informations techniques. En outre, dans son plan, le Danemark s'engage à suivre une trajectoire des dépenses nettes inférieure à ce plafond. La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect de la trajectoire des dépenses nettes.

Stratégie budgétaire du plan

(21) Selon la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan, les engagements relatifs aux dépenses nettes sont compatibles avec l'augmentation des dépenses publiques, notamment la priorisation des services publics axés sur les citoyens, en veillant à ce que le financement s'adapte en fonction de l'évolution de la composition démographique, et notamment du nombre croissant de personnes âgées. Le Danemark a l'intention de renforcer ses capacités de défense, en veillant à ce que les dépenses de défense et de sécurité représentent au moins 2 % du PIB. En outre, le gouvernement vise à réduire l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui se traduirait par une baisse des recettes fiscales, avec l'introduction progressive de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à partir de 2025. La définition des mesures de politiques publiques à adopter doit être confirmée ou ajustée et quantifiée dans les budgets annuels. Le budget pour 2025 que le gouvernement a présenté au parlement national en août 2024 précise les mesures de politiques publiques au moyen desquelles sera réalisé l'engagement en matière de dépenses nettes pour 2025.

Réformes et perspectives d'investissements du plan visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et à répondre aux priorités communes de l'Union

(22) Le plan décrit les intentions des pouvoirs publics concernant les réformes et les investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays, et à répondre aux priorités communes de l'Union. Le plan comprend 91 mesures, dont 11 bénéficient du soutien de la FRR et 5 des fonds de la politique de cohésion.

(23) En ce qui concerne la priorité commune que constitue une transition écologique et numérique équitable, y compris les objectifs climatiques fixés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan comporte un ensemble cohérent de réformes et d'investissements. Plus de 30 mesures contribuent à la réalisation des objectifs environnementaux. Parmi les mesures d'atténuation du changement climatique figurent une réforme fiscale verte pour l'industrie [incluse dans le plan pour la reprise et la résilience (PRR)], une augmentation de la taxe sur le diesel ainsi que des réformes et des investissements relatifs au captage et au stockage du carbone afin de renforcer le cadre réglementaire et d'accroître l'adoption de la technologie (figurant dans le PRR). Le plan comprend également des mesures relatives à la décarbonation des transports (recommandation de 2019 relative aux transports), tant pour le transport routier que pour l'aviation. Les mesures relatives à la transition vers une économie circulaire (recommandations de 2022 et 2023) comportent un nouveau plan d'action relatif aux déchets plastiques et à la responsabilité élargie des producteurs en ce qui concerne les emballages et les produits en plastique à usage unique. Les mesures de prévention et de réduction de la pollution comprennent des réformes visant à renforcer la réglementation des produits chimiques biocides, des pesticides et des PFAS. Elles sont complétées par des mesures visant à lutter contre les émissions provenant de l'agriculture (recommandation de 2024 sur la politique environnementale et la gestion des ressources). Parmi ces mesures figurent un accord sur un Danemark vert, une réforme fiscale pour les équivalents CO2 dans l'agriculture, ainsi que des investissements dans la conversion des terres en zones naturelles et dans l'amélioration des pratiques agricoles (dont certains figurent dans le PRR). Ces mesures, auxquelles s'ajoute la mise à jour du plan pour le milieu marin, contribuent à la protection et à la restauration de la biodiversité et des écosystèmes. Le plan comprend 9 mesures visant à soutenir la transition numérique (recommandations de 2020, 2021, 2022 et 2023 sur le cadre budgétaire et la gouvernance budgétaire). Parmi ces mesures figurent une stratégie de numérisation comprenant 61 initiatives (figurant dans le PRR), des investissements dans la numérisation des services publics et le développement de technologies avancées pour le secteur public, un soutien à la transformation numérique des entreprises (certaines des mesures figurent dans le PRR et d'autres bénéficient du soutien des fonds de cohésion) et des investissements visant à améliorer la couverture en haut débit (figurant dans le PRR).

(24) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan comprend plus de 40 initiatives. Les principales priorités du plan dans ce domaine sont le renforcement des entreprises et de l'emploi danois. Parmi les mesures de soutien aux entreprises [recommandation de 2019 en matière de recherche et d'innovation (R&I)] figurent une augmentation importante des fonds destinés à soutenir les entreprises, un train de mesures sur l'entrepreneuriat et des réformes visant à accroître la déduction fiscale pour la R&I (figurant dans le PRR). Le plan met fortement l'accent sur les politiques de soutien à l'emploi, avec notamment une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, plusieurs modifications du système d'aide, pérennisant le droit à une augmentation des prestations de chômage (à 110 %) pour les personnes suivant des formations dans certains secteurs ainsi que des réformes visant à améliorer l'accès au travail international. Le plan comprend également une série d'initiatives en matière d'égalité des chances et d'accès au

marché du travail. Parmi les mesures en matière d'éducation et de formation (recommandation de 2019) figurent des réformes de l'enseignement primaire et supérieur et des investissements visant à améliorer l'EFP et l'éducation et la formation des adultes, en particulier pour la transition écologique (figurant dans le PRR) (recommandation de 2023 sur les compétences). Le plan comprend une série d'initiatives relatives à des conditions de travail équitables, telles que des réformes visant à améliorer l'environnement de travail. Le plan comprend une série d'initiatives en matière de protection et d'inclusion sociales, avec une réforme de la loi sur les enfants visant à renforcer les droits des enfants, une simplification du système de prestations de maladie et l'extension permanente de la carte d'exonération sociale à partir de 2025. En ce qui concerne les soins de santé (recommandation de 2020), le plan prévoit une réforme du système de santé local afin de mieux répartir le personnel et les ressources des soins de santé au Danemark, des investissements dans les domaines de la psychiatrie et des soins d'urgence ainsi que dans les infrastructures hospitalières. Cette mesure est complétée par une réforme du secteur des soins de longue durée et par la formation du personnel afin de répondre aux besoins des personnes handicapées. Parmi les mesures relatives au logement (recommandations de 2022 et 2023) figurent une réforme de la taxe d'habitation, entrée en vigueur en 2024, et des investissements dans les logements sociaux.

(25) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan comprend un ensemble cohérent de mesures qui répondent toutes aux recommandations sur les énergies renouvelables, les infrastructures et les réseaux énergétiques adressées au Danemark en 2022 et 2023. Parmi les mesures visant à accroître la disponibilité et l'utilisation du chauffage vert figurent des investissements visant à accélérer le déploiement du chauffage urbain et des incitations pour que les ménages passent du chauffage au gaz au chauffage vert (figurant dans le PRR). En ce qui concerne les carburants durables et bas carbone, le plan comprend des investissements visant à développer une capacité d'électrolyse de 4 à 6 GW d'ici à 2030, des investissements dans les technologies de conversion de l'énergie en un autre vecteur énergétique («Power-to-X») soutenues par REACT-EU et par les fonds pour une transition juste, ainsi que deux PIIEC relatifs à l'hydrogène. Parmi les mesures visant à accroître la production d'énergie renouvelable figurent des réformes visant à accélérer les procédures d'autorisation par l'intermédiaire de la task-force nationale sur la crise énergétique (figurant dans le PRR), ainsi que des investissements visant à quadrupler la production d'énergie renouvelable à terre d'ici à 2030, afin d'accroître la production éolienne en mer, y compris avec deux îlots énergétiques. Ces mesures sont complétées par des mesures visant à renforcer la résilience du réseau électrique, telles que l'expansion du réseau et un cadre actualisé pour les entreprises du réseau électrique. Parmi les mesures visant à diversifier les sources d'approvisionnement, qui couvrent la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles provenant de l'extérieur de l'Union, figurent des investissements visant à accroître temporairement l'extraction de gaz à partir de gisements danois en mer du Nord et à accroître la production de biogaz.

(26) En ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense, le plan comprend un accord-cadre décennal pour la défense danoise 2024-2033, qui augmente les dépenses de défense de 190 milliards de DKK sur cette période (ce qui correspond à une moyenne annuelle de 0,7 % du PIB de 2023). En outre, le Danemark a alloué plus de 60 milliards de DKK au soutien militaire à l'Ukraine entre 2023 et 2028. Au total, les dépenses annuelles consacrées à la défense devraient dépasser 2 % du PIB entre 2023 et la fin de la période couverte par l'accord-cadre.

(27) Le plan fournit des informations concernant la cohérence et, le cas échéant, la complémentarité avec les fonds de la politique de cohésion, ainsi qu'avec le PRR du Danemark. Le plan contient des informations sur plusieurs mesures figurant dans le PRR et qui contribuent aux transitions écologique et numérique. Le plan mentionne également des mesures financées par l'intermédiaire des Fonds structurels et ajoute des informations contextuelles sur l'interaction des fonds de la politique de cohésion avec les politiques nationales répondant aux priorités communes de l'UE et aux recommandations par pays.

(28) Le plan donne une vue d'ensemble des besoins en investissements publics du Danemark liés aux priorités communes de l'Union. En ce qui concerne une transition écologique et numérique équitable, les besoins d'investissement du Danemark sont liés à son engagement à réduire, d'ici à 2030, les émissions de gaz à effet de serre de 70 % par rapport aux niveaux de 1990 et de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2045. Le plan mentionne également les besoins d'investissement liés à l'intelligence artificielle, aux compétences numériques et à la numérisation des entreprises. En ce qui concerne la résilience sociale et économique, les besoins d'investissement sont liés à l'évolution démographique, à l'augmentation des taux d'emploi et au renforcement des compétences ainsi qu'à la fourniture de services publics en matière de protection sociale. Les besoins d'investissement liés à la sécurité énergétique concernent l'abandon progressif du gaz, l'indépendance par rapport au gaz russe et le cadre pour les nouvelles technologies, telles que la conversion de l'électricité en un autre vecteur énergétique. En ce qui concerne la défense, le plan prévoit une augmentation des dépenses de défense, à plus de 2 % du PIB, conformément aux engagements de l'OTAN. Le tableau sur les besoins d'investissement est complété par une vaste liste de mesures répondant aux priorités communes.

Conclusion de l'évaluation menée par la Commission

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

CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL

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

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

(32) Le Conseil prend note de l'évaluation par la Commission de la trajectoire des dépenses nettes et des principales hypothèses macroéconomiques du plan, y compris en liaison avec les orientations préalables établies par la Commission, ainsi que des implications de la trajectoire des dépenses nettes du plan pour le déficit et la dette publics. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les hypothèses macroéconomiques et budgétaires, bien qu'elles diffèrent dans certains cas des hypothèses de la Commission, y compris pour tenir compte de données macroéconomiques et budgétaires actualisées, sont, d'une façon générale, dûment justifiées et étayées par des arguments économiques solides. Le Conseil prend note de la stratégie budgétaire globale du plan et des risques pesant sur les perspectives, qui pourraient avoir une incidence sur la concrétisation du scénario macroéconomique et sur les hypothèses sous-jacentes ainsi que sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes du plan. En particulier, le Conseil se félicite que le plan ait été examiné par le Parlement. Il note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense.

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

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

(35) Le Conseil prend note de la description, par la Commission, des besoins et intentions en matière de réformes et d'investissements en réponse aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, et souligne qu'il importe d'assurer la concrétisation de ces réformes et investissements. Le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, évaluera ces réformes et investissements et suivra leur mise en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

(36) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels du Danemark, qui contiendront, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil et la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen.

(37) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, il convient que le Conseil recommande au Danemark la trajectoire des dépenses nettes fixée dans le plan,

RECOMMANDE au Danemark:

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

Fait à Bruxelles, le 21 janvier 2025.

Par le Conseil

Le président

A. DOMAŃSKI

ANNEXE I

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

Danemark

Années		2025	2026	2027	2028
Taux de croissance (en %)	Annuels	5,0	5,7	3,8	2,9
	Cumulés (*)	12,6	18,9	23,5	27,1

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